



Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen im Alter

**Schlussbericht der begleitenden Evaluation
zuhanden der Sozial- und Sicherheitsdirektion der Stadt Luzern**

Luzern, den 4. Juli 2022

| Auftraggeberin

Stadt Luzern

| Autorinnen und Autoren

Helen Amberg, MA (Projektmitarbeit)

Oliver Bieri, Dr. (Projektleitung)

Andreas Balthasar, Prof. Dr. (Qualitätssicherung)

Beat Bühlmann (Autor Fallporträts)

| Kontaktadresse

Interface Politikstudien Forschung Beratung AG

Seidenhofstrasse 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

Rue de Bourg 27

CH-1003 Lausanne

Tel. +41 (0)21 310 17 90

www.interface-pol.ch

| Projektlaufzeit

September 2017 bis April 2022

| Bilder

Patrick Ammann, intus | visuell gestalten

| Projektförderung

Dieser Bericht dokumentiert und evaluiert ein Förderprojekt der Age-Stiftung und der Beisheim Stiftung – weitere Informationen dazu finden Sie unter www.age-stiftung.ch und www.beisheim-stiftung.com. Der Bericht ist integraler Bestandteil der Förderung.

1. Ausgangslage	4
1.1 Wohnsituation der älteren Bevölkerung in der Stadt Luzern	4
1.2 Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen als Teil der Alterspolitik	6
1.3 Fragestellungen und Vorgehen der Evaluation	7
2. Anlaufstelle Alter als zentraler Zugang zu den Gutscheinen	10
2.1 Lancierung und Entwicklung der Anlaufstelle	10
2.2 Aktivitäten der Anlaufstelle	11
2.3 Fazit zur Anlaufstelle aus Sicht der Evaluation	14
3. Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen	16
3.1 Zugangskanäle zu den Gutscheinen	18
3.2 Anzahl und Umfang der zugesprochenen Gutscheine	20
3.3 Einsatzbereiche der Gutscheine	21
3.4 Wirkungen	23
3.5 Fazit zu den Gutscheinen für selbstbestimmtes Wohnen aus Sicht der Evaluation	33
4. Einbezug der Akteure im Altersbereich	35
4.1 Umgesetzte Austauschaktivitäten	35
4.2 Fazit zum Einbezug der Akteure aus Sicht der Evaluation	39
5. Zusammenfassung und Empfehlungen	40
5.1 Umsetzung und Leistungen (Output)	40
5.2 Wirkungen bei den Zielgruppen (Outcome)	41
5.3 Übergeordnete Wirkungen (Impact)	42
5.4 Kontext	42
5.5 Empfehlungen	43
Anhang	45
A 1 Informationsmaterial	45
A 2 Medienberichte	47

1. Ausgangslage

Im Grundlagenbericht zur Gestaltung und Steuerung der Pflegeversorgung in der Stadt Luzern von 2013 bekannte sich der Stadtrat dazu, dass ältere Menschen in der Stadt Luzern über eine möglichst selbstständige, selbst gewählte und intakte Wohn- und Lebenssituation verfügen sollen.¹ Vor diesem Hintergrund hat das städtische Parlament anlässlich seiner Sitzung vom 1. Juni 2017 dem Bericht und Antrag 11/2017 «Selbstbestimmtes Wohnen im Alter II» mit grosser Mehrheit zugestimmt. Basierend auf diesem Entscheid hat die städtische Sozial- und Sicherheitsdirektion seit dem 1. Januar 2018 eine städtische Anlaufstelle für Altersfragen geschaffen, das Pilotprojekt «Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen» lanciert und das «Netzwerk Alter Luzern» aufgebaut. Die drei Massnahmen sind inhaltlich eng miteinander verknüpft. Die Finanzierung des Pilotprojekts «Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen» wurde vom Parlament für vier Jahre bewilligt. Zusätzlich hat das Parlament einer begleitenden wissenschaftlichen Evaluation dieses Pilotprojekts durch Interface Politikstudien Forschung Beratung zugestimmt. Die Finanzierung der Evaluation erfolgt im Rahmen eines Förderprojekts der Age-Stiftung und der Beisheim Stiftung. Der vorliegende Bericht fasst die Ergebnisse dieser Evaluation zusammen.

In diesem Kapitel wird die Ausgangslage dieser Evaluation dargestellt. Ausgangspunkt bildet die Wohnsituation der älteren Menschen in der Stadt Luzern (Abschnitt 1.1). Darauf aufbauend wird auf die Bedeutung der Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen als Teil der Alterspolitik in der Stadt Luzern eingegangen (Abschnitt 1.2). Schliesslich werden die Fragestellungen und das Vorgehen der begleitenden Evaluation des Projekts «Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen» erläutert (Abschnitt 1.3).

1.1 Wohnsituation der älteren Bevölkerung in der Stadt Luzern

In der Stadt Luzern sollen ältere Menschen durch verschiedene Massnahmen beim selbstbestimmten Wohnen unterstützt werden. Nachfolgend wird aufgezeigt, wie hoch der Anteil älterer Menschen in der Stadt Luzern ist und wie sich deren Wohnsituation präsentiert. Insgesamt leben in der Stadt Luzern rund 16'100 Personen, die älter als 65 Jahre sind (vgl. Darstellung D 1.1). Erwartungsgemäss sind Frauen in allen Altersgruppen stärker vertreten als Männer.

D 1.1: Bevölkerung in der Stadt Luzern 2020

	65–74 Jahre	75–84 Jahre	85–94 Jahre	95 Jahre und älter	65 Jahre und älter (Total)
Männer	3'431	2'312	837	57	6'637
Frauen	4'194	3'334	1'716	194	9'438
Total	7'625	5'646	2'553	251	16'075

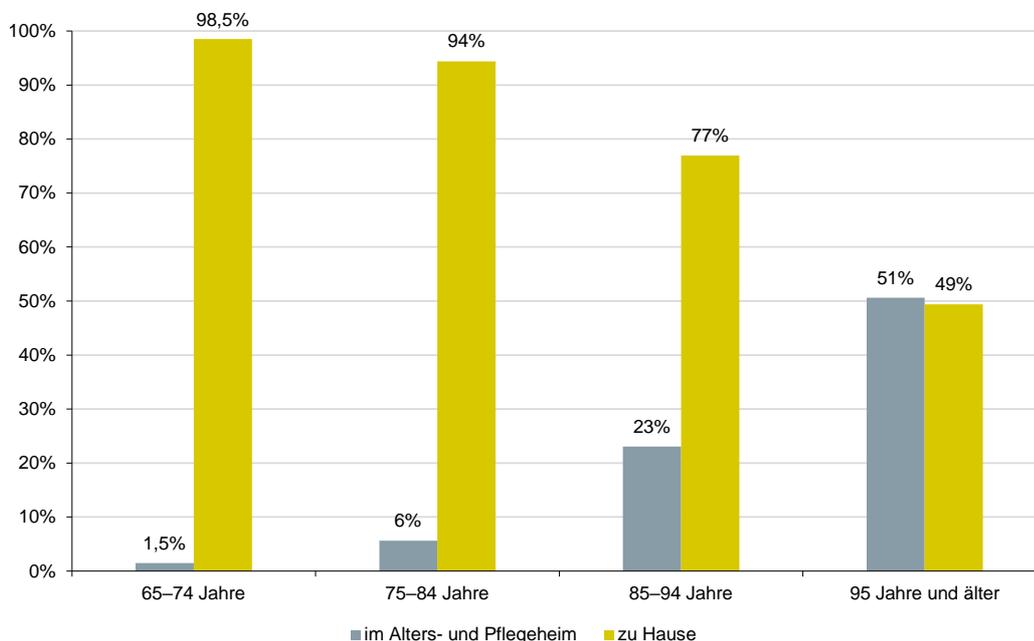
Quelle: Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP), Stand 31.12.2020.

Bis zum Alter von 84 Jahren wohnt der grösste Teil der Bevölkerung zu Hause (vgl. Darstellung D 1.2). In der Altersgruppe der 85- bis 94-Jährigen erhöht sich der Anteil der Personen in Alters- oder Pflegeheimen deutlich und steigt auf einen Anteil von 23 Prozent an. Ab dem Alter von 95 Jahren lebt rund die Hälfte der Menschen in einer Institution

¹ Vgl. Grundlagenbericht zur Gestaltung und Steuerung der Pflegeversorgung in der Stadt Luzern (Bericht und Antrag 20/2013); S. 9.

(51%). Der Anteil der Menschen über 85 Jahren, die in Institutionen leben, ist in den letzten 15 Jahren zudem kontinuierlich gesunken.

D 1.2: Wohnsituation der Bevölkerung in der Stadt Luzern 2020



Quelle: Darstellung Interface auf Grundlage von LUSTAT Statistik Luzern Alters- und Pflegeheime: Bewohner/-innen nach Altersgruppen in Prozent der Wohnbevölkerung seit 2006, Stadt Luzern.

Im Zusammenhang mit der Förderung des selbstbestimmten Wohnens ist zudem die wirtschaftliche Situation beziehungsweise der Unterstützungsbedarf älterer Menschen von Interesse. Dabei stellen die Daten über den Bezug von Ergänzungsleistungen eine wichtige Informationsquelle dar. Der Anteil der Bezüger/-innen von Ergänzungsleistungen ist deutlich höher unter den Personen, die in einem Heim leben, als unter den Personen, die im eigenen Haushalt leben (vgl. Darstellung D 1.3). Dies hängt damit zusammen, dass die Kosten des Heimaufenthalts mit dem gesundheitlichen Zustand beziehungsweise den Kosten für die Pflege und Betreuung zusammenhängen. Zudem werden bei der Berechnung des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen Kosten von Bewohnern/-innen im Heim berücksichtigt. Kosten für Pflege zu Hause werden hingegen nicht angerechnet. Aufgrund der Ausgestaltung der Ergänzungsleistungen ist für Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen der finanzielle Anreiz, in ein Heim einzutreten, deutlich höher.

D 1.3: Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen: Anteile und Wohnsituation 2020

	Bevölkerung zu Hause		Bevölkerung im Heim	
	Total	mit EL	Total	mit EL
75–84 Jahre	5'329	694 (13%)	317	243 (77%)
85 Jahre und älter	2'088	317 (15%)	716	411 (57%)

Quelle: Eigene Berechnung aufgrund der Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP) sowie der Angaben der Ausgleichskasse des Kantons Luzern.

Die Daten zeigen, dass aktuell in der Stadt Luzern rund 7'400 Personen zu Hause wohnen, die zwischen 75 und 93 Jahre alt sind. Nur ein kleiner Teil davon benötigt Ergänzungsleistungen. Deutlich anders präsentiert sich die Situation für ältere Menschen, die in einem Heim leben. Hier ist der Anteil der Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen deutlich höher. Die Stadt Luzern will im Rahmen ihrer Alterspolitik ältere Menschen dabei unterstützen, so lange wie möglich zu Hause wohnen zu können, und Heimeintritten präventiv vorbeugen.

1.2 Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen als Teil der Alterspolitik

Im Bericht vom 16. Oktober 2013 hat der Stadtrat zuhanden des städtischen Parlaments die Ziele der städtischen Alterspolitik definiert.² Diese wurden im Bericht vom 29. August 2018 weiter konkretisiert.³ Das übergeordnete Ziel besteht darin, dass den älteren Einwohnerinnen und Einwohnern der Stadt Luzern sowohl ein eigenständiges und selbstbestimmtes Leben als auch soziale Teilhabe ermöglicht werden. Damit diese Zielsetzungen erreicht werden können, hat der Stadtrat folgende fünf Schwerpunkte gesetzt:

1. Die Grundversorgung sichern
2. Das selbstbestimmte Wohnen fördern
3. Die Quartiere und Nachbarschaften stärken
4. Die soziale Teilhabe ermöglichen
5. Die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren weiterentwickeln

Auf der Grundlage dieser Schwerpunkte soll die städtische Alterspolitik in den nächsten Jahren in Zusammenarbeit mit privaten und öffentlichen Leistungserbringern partnerschaftlich weiterentwickelt werden.

Im Zentrum des Schwerpunkts 2 stehen Massnahmen der Stadt Luzern, welche die Option, möglichst lange selbstständig zu wohnen, direkt fördern. Die entsprechenden Konzepte und Massnahmen dazu wurden bereits im Jahr 2017 erarbeitet. Das städtische Parlament hat anlässlich seiner Sitzung vom 1. Juni 2017 dem Bericht und Antrag 11/2017 «Selbstbestimmtes Wohnen im Alter II» mit grosser Mehrheit zugestimmt. Mit diesem Entscheid können unter der Führung der städtischen Sozial- und Sicherheitsdirektion folgende drei Massnahmen realisiert werden:

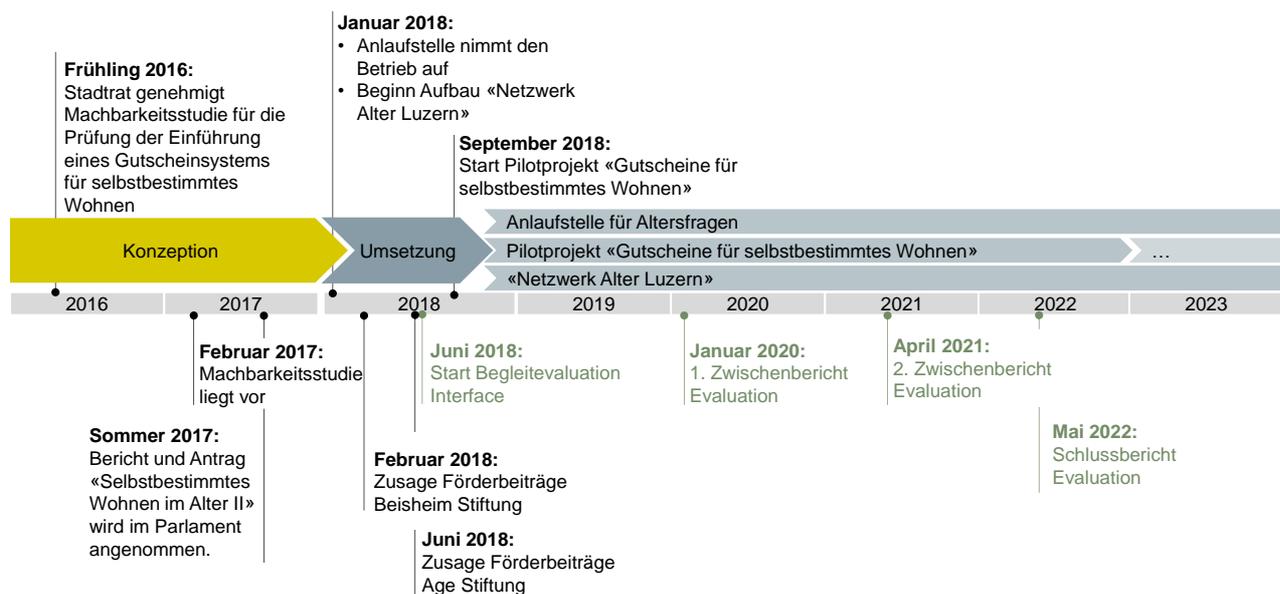
- Schaffung einer «Anlaufstelle Alter»
- Lancierung des Pilotprojekts «Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen»
- Aufbau eines «Netzwerks Alter Luzern»

Die nachfolgende Darstellung D 1.4 bildet die Massnahmen zur Förderung des selbstbestimmten Wohnens der Stadt Luzern im Zeitverlauf ab.

² Stadt Luzern (2013): Grundlagenbericht zur Gestaltung und Steuerung der Pflegeversorgung in der Stadt Luzern. Bericht und Antrag an den Grossen Stadtrat von Luzern vom 16. Oktober 2013 (StB 774), 20/2013, Luzern.

³ Stadt Luzern (2018): Alterspolitik der Stadt Luzern. Bericht an den Grossen Stadtrat von Luzern vom 29. August 2018 (StB 477), 16/2018, Luzern.

D 1.4: Massnahmen selbstbestimmtes Wohnen im Zeitverlauf



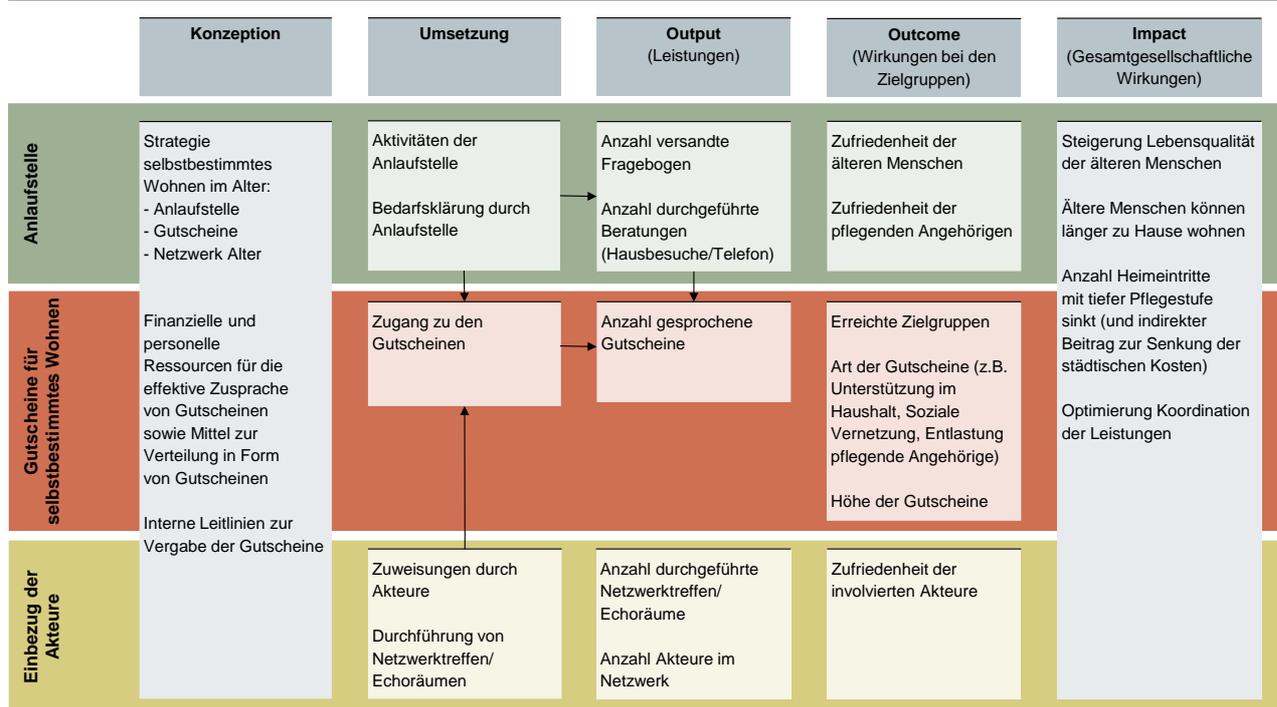
Quelle: Darstellung Interface.

1.3 Fragestellungen und Vorgehen der Evaluation

Das Projekt «Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen» verfolgt zusammen mit der städtischen Anlaufstelle Alter und dem «Netzwerk Alter Luzern» das Ziel, ältere Menschen darin zu unterstützen, so lange wie sinnvoll selbstbestimmt zu Hause wohnen zu können. Anhand eines Wirkungsmodells, das die wichtigsten Annahmen und Funktionsweisen der Anlaufstelle, des Gutscheinsystems sowie des Netzwerks abbildet, werden Leistungen und Wirkungsweise untersucht (vgl. Darstellung D 1.5).

Das Wirkungsmodell ist horizontal in fünf unterschiedliche Stufen der Wirkungsentfaltung gegliedert (Konzeption, Umsetzung, Output, Outcome, Impact). Vertikal kann zwischen den drei Ebenen Anlaufstelle, Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen und Einbezug der Akteure unterschieden werden. Das Wirkungsmodell macht deutlich, dass Gutscheine nur dann zu den beabsichtigten Wirkungen beitragen können, wenn zielorientierte und effiziente Gutspracheprozesse etabliert, die richtigen Zielgruppen angesprochen und diese mit geeigneten Massnahmen unterstützt werden. Zusätzlich zu den fünf Stufen der Wirkungsentfaltung ist aber auch der Kontext – der Einbezug der im Bereich Alter tätigen Akteure – relevant. Die begleitende Evaluation soll daher auch den Aufbau und die Aktivitäten im «Netzwerk Alter Luzern» beobachten und bewerten.

D 1.5: Wirkungsmodell



Quelle: Darstellung Interface.

I Evaluationsfragen

Ausgehend vom dargestellten Wirkungsmodell lassen sich die folgenden Evaluationsfragen ableiten:

- *Umsetzung und Output:* Kennen die Akteure im Altersbereich die Anlaufstelle Alter und die Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen? Können die Zielgruppen der Gutscheine erreicht werden? Ist der Prozess der Gutsprache von Gutscheinen zweckmässig und effizient organisiert? Wie häufig können Gutscheine vergeben werden? Welche Leistungen werden mit Gutscheinen finanziert?
- *Outcome:* Welche Wirkungen haben die Gutscheine bei der Zielgruppe der älteren Menschen? Inwiefern können die Gutscheine helfen, pflegende Angehörige zu entlasten?
- *Impact:* Kann mit den Gutscheinen ein Beitrag dazu geleistet werden, dass Heimeintritte mit niedrigen Pflegestufen verzögert oder verhindert werden? Welche Leistungen wirken schnell, wo braucht die Entfaltung von Wirkungen mehr Zeit?
- *Kontext:* Welche Rolle spielt der Einbezug der Akteure im Altersbereich im Zusammenhang mit den Gutscheinen? Welche Ressourcen benötigt die Stadt Luzern für die Organisation des Netzwerks sowie die Vorbereitung und die Teilnahme an den Anlässen? Wie erfolgt der konkrete Austausch im Netzwerk? Welche Themen werden im Netzwerk angegangen? Wie schätzen die beteiligten Akteure den Nutzen des Netzwerks ein?

I Vorgehen

Zur Beantwortung der Evaluationsfragen wurden zu verschiedenen Zeitpunkten folgende Erhebungen durchgeführt:

- *Monitoring der Leistungen und Zielgruppen:* Die Art und der Umfang der Leistungen, die im Zusammenhang mit der Vergabe der Gutscheine stehen, werden von den Mitarbeiterinnen der Anlaufstelle Alter mit Hilfe des elektronischen Fallführungstools (e-

- Case) laufend erfasst und dokumentiert. Zusätzlich wurden auch Angaben der Zielgruppen zur Demografie, Wohnsituation oder wirtschaftlichen Situation erhoben.
- *Gespräche mit den Projektverantwortlichen und dem Team:* Jährlich wurden Gespräche mit den Projektverantwortlichen und den Mitarbeiterinnen der Anlaufstelle Alter durchgeführt, um den Stand der Projektentwicklung zu erfassen. Zusätzlich wurde im Sommer 2021 ein Selbstevaluationsworkshop mit dem Team der Anlaufstelle Alter durchgeführt.
 - *Fallporträts:* Damit die Umsetzung und die Auswirkungen der Anlaufstelle Alter und insbesondere der Gutscheine auf die Zielgruppen und deren Angehörige veranschaulicht werden können, wurden zusammen mit den Verantwortlichen der Anlaufstelle Alter vier «typische» Fälle von Bezüger/-innen von Gutscheinen ausgewählt. Zur Erstellung der Fallporträts wurden die ausgewählten Personen zu Hause besucht und interviewt. Ergänzend wurden Informationen aus dem Fallführungssystem der Anlaufstelle Alter herangezogen. Die Fallporträts wurden in Zusammenarbeit mit einem Journalisten mit gerontologischem Hintergrund des Forums Luzern60plus verfasst.
 - *Einbezug der Akteure:* Im Rahmen von zwei Netzwerktreffen (Juli 2018 und Dezember 2019) sowie zwei Echoräumen (Juni 2019 und November 2021) wurde gemeinsam mit den Akteuren im Altersbereich der aktuelle Stand des Projekts diskutiert und analysiert und es wurden Optimierungsvorschläge abgeholt.

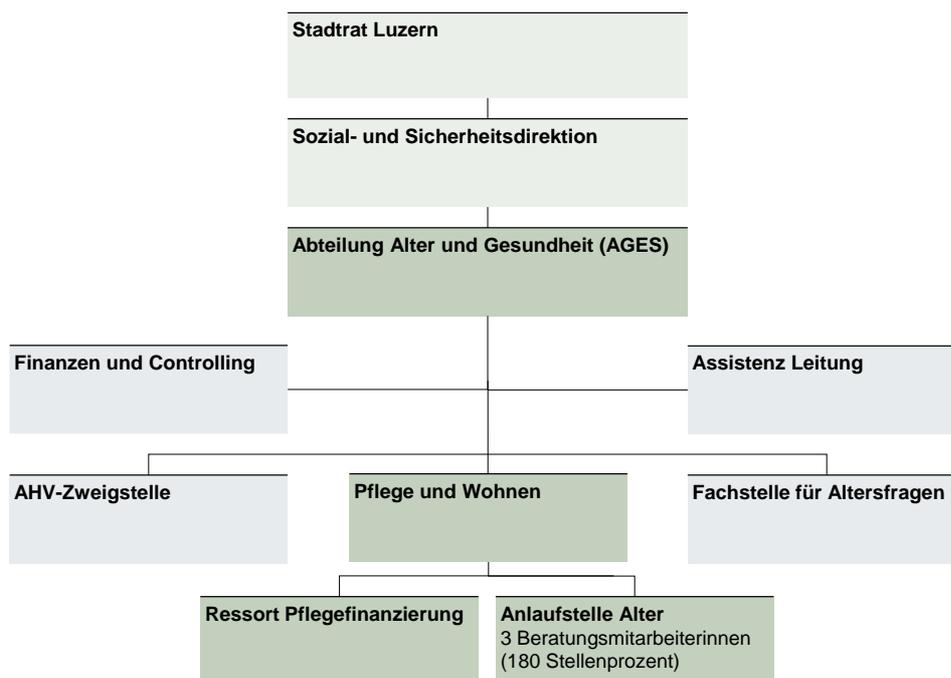
Nachfolgend werden die Umsetzung der Anlaufstelle Alter (Kapitel 2) und der Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen (Kapitel 3) sowie der Einbezug der Akteure (Kapitel 4) beschrieben und beurteilt. Am Schluss jedes Kapitels wird ein Fazit aus Sicht der Evaluation gezogen. Der Bericht schliesst mit einer Zusammenfassung und Empfehlungen (Kapitel 5) zuhanden der Verantwortlichen der Stadt Luzern.

2. Anlaufstelle Alter als zentraler Zugang zu den Gutscheinen

Die Anlaufstelle Alter der Stadt Luzern richtet sich an alle Stadtluzernerinnen und -luzerner, deren Angehörige sowie interessierte Institutionen rund um das Thema Alter. Sie ist als vorgelagerte Stelle konzipiert, die umfassend, neutral und unabhängig Erstauskünfte erteilen, frühzeitig und präventiv beratend Unterstützung bei Problemstellungen bieten und das richtige Angebot vermitteln kann. Die Anlaufstelle Alter arbeitet dazu eng mit bestehenden im Alters- und Gesundheitsbereich tätigen Institutionen zusammen.

Das Team der Anlaufstelle Alter besteht aus drei Beratungsmitarbeiterinnen, wovon eine für die Leitung der Anlaufstelle verantwortlich ist. Das Beratungsteam umfasst 180 Stellenprozent. Hinzu kommen 15 Prozent für die strategische Führung. Daraus resultieren Personalkosten von 220'000 Franken. Miete und Sachkosten betragen rund 30'000 Franken.

D 2.1: Einbettung der Anlaufstelle Alter



Quelle: Darstellung Interface.

2.1 Lancierung und Entwicklung der Anlaufstelle Alter

Zentral für den Zugang zu den Gutscheinen für selbstbestimmtes Wohnen sind die Aktivitäten der Anlaufstelle Alter, die im Januar 2018 den operativen Betrieb an der Obergrundstrasse 1 im 2. Stock aufgenommen hat. Die Verantwortlichen der Anlaufstelle haben die Aufgaben und die Funktionen der Anlaufstelle über zahlreiche persönliche Kontakte bei den relevanten Akteuren im Raum Luzern wie beispielsweise Spitex-Organisationen, Pro Senectute, Viva Luzern und Hausärzten/-innen bekannt gemacht. Dabei wurde auch auf die Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen hingewiesen. Zusätzlich wurde seit Mai 2018 zur Bekanntmachung der Anlaufstelle – zusammen mit einem persönlichen In-

formationsschreiben des städtischen Sozial- und Sicherheitsdirektors zur Tätigkeit der Anlaufstelle und mit einem Flyer (vgl. DA 1) – ein Fragebogen an Stadtluzernerinnen und -luzerner ausgewählter Altersgruppen zwischen 75 und 93 Jahren versandt, mit dem die angeschriebenen Personen selbst eine Einschätzung machen können, ob eine persönliche Beratung durch die Anlaufstelle hilfreich sein könnte oder nicht (vgl. Kapitel 2.2.1).

Es wurden zwar schon einzelne Gutscheine im September 2018 vergeben, richtig lanciert wurde das Gutscheinsystem aber schlussendlich im Spätherbst 2018 mit der Kommunikation bei den Akteuren der Alterspolitik und einem Bericht im «Anzeiger Luzern», der sich an die breite Bevölkerung richtete und im Februar 2019 publiziert wurde. Auch die Begleitevaluation wurde parallel zum Aufbauprozess konzipiert und geplant. Das entsprechende Konzept lag im Juli 2018 vor und bildete eine wichtige Grundlage für die Erfassung der Tätigkeiten der Anlaufstelle im Zusammenhang mit den Abklärungen und Vergaben von Gutscheinen.

Im April 2021 ist die Anlaufstelle an die Winkelriedstrasse in der Nähe des Stadthauses umgezogen. Durch den neuen Standort im Erdgeschoss und die gestaltete grosse Fensterfront ist die Anlaufstelle besser sichtbar geworden. Die Anlaufstelle ist von Montag bis Donnerstag den ganzen Tag geöffnet, jeweils von Dienstag bis Donnerstag von neun bis elf Uhr empfängt die Anlaufstelle auch spontane Besucher/-innen. Gemäss den Mitarbeiterinnen der Anlaufstelle Alter gibt es aber noch kaum Laufkundschaft. Es wurde bewusst kein klassischer Empfang oder «Schalter» eingerichtet. Die Idee ist vielmehr, dass während der Öffnungszeiten kurze Auskünfte gegeben oder ein Termin vereinbart werden kann. Vorteil des neuen Standorts ist zudem, dass dieser im Parterre liegt und so für ältere Leute besser zugänglich ist. Ausserdem sind am neuen Standort die Beratungsräumlichkeiten für die Mitarbeiterinnen der Anlaufstelle flexibler verfügbar.

2.2 Aktivitäten der Anlaufstelle

Die Anlaufstelle Alter übernimmt zwei zentrale Aufgaben: Herstellung von Kontakten zur älteren Bevölkerung sowie Beratung und Information zu den Themen Gesundheit, Wohlbefinden, Wohnen und Finanzen. Ausgehend von den Beratungen kann die Anlaufstelle Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen vergeben.

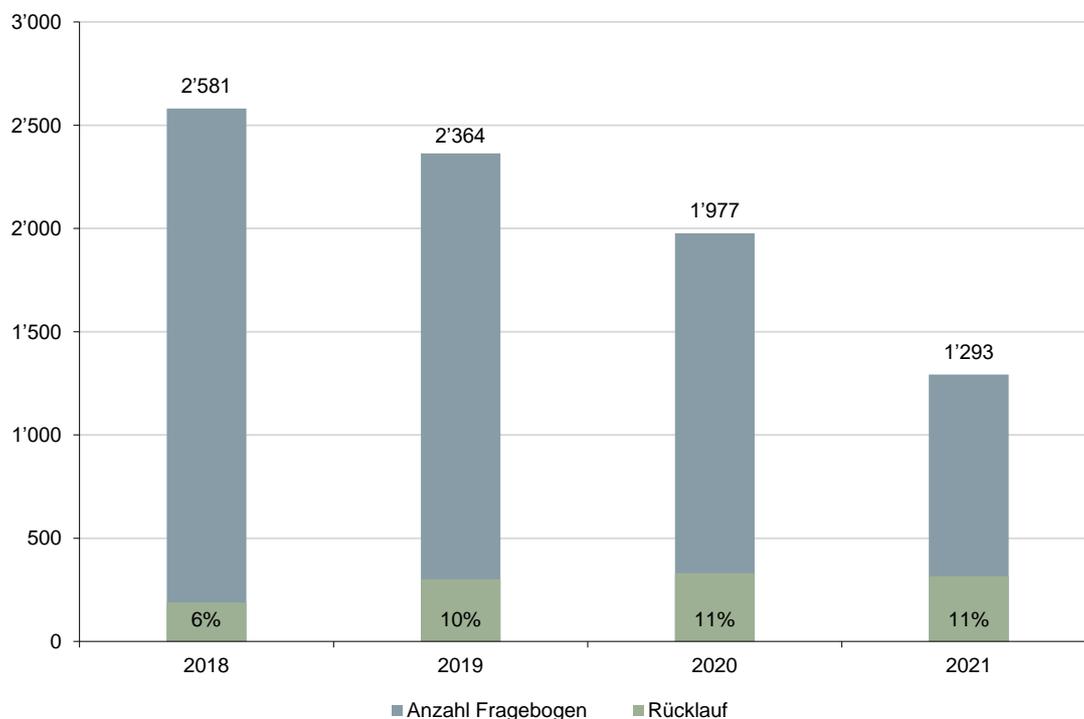
2.2.1 Herstellung Erstkontakt

Ein wichtiger Anknüpfungspunkt für die Mitarbeiterinnen der Anlaufstelle Alter, um den ersten Kontakt zu den älteren Menschen in der Stadt Luzern herzustellen, ist der Versand eines persönlichen Informationsschreibens des städtischen Sozial- und Sicherheitsdirektors zur Tätigkeit der Anlaufstelle und eines Flyers (vgl. DA 1) sowie eines Fragebogens. Der Fragebogen besteht aus acht Fragen unter anderem zum allgemeinen Gesundheitszustand, zu der körperlichen Belastbarkeit, der sozialen Vernetzung, der Wohnsituation und der finanziellen Situation (vgl. Anhang DA 2). Mit Hilfe des Fragebogens können die angeschriebenen Personen selbst eine Einschätzung machen, ob eine persönliche Beratung durch die Anlaufstelle hilfreich sein könnte oder nicht.

Der Fragebogen wurde in 17 Etappen über den Zeitraum von Januar 2018 bis September 2021 gezielt an ausgewählte Altersgruppen (Januar 2018: Jahrgang 1943, April 2018: Jahrgang 1933 usw.) verschickt. Damit wurden die Versände über das ganze Jahr verteilt. Dazwischen wurden Anfragen abgearbeitet und beobachtet, wie sich der Bedarf an Beratungen und Gutscheinen aufgrund anderer Massnahmen (Information der Akteure im Altersbereich, Presseinformationen usw.) entwickelt. Dadurch konnten die Tätigkeiten der Anlaufstelle schrittweise auf- respektive ausgebaut werden. Bis Ende Dezember 2021 wurden insgesamt 8'215 Personen im Alter zwischen 75 und 93 Jahren (Jahrgänge 1927

bis 1945) mit einem Fragebogen kontaktiert (vgl. Darstellung D 2.2). Der Rücklauf betrug zwischen 6 und 11 Prozent.

D 2.2: Versand und Rücklauf Fragebogen 2018–2021

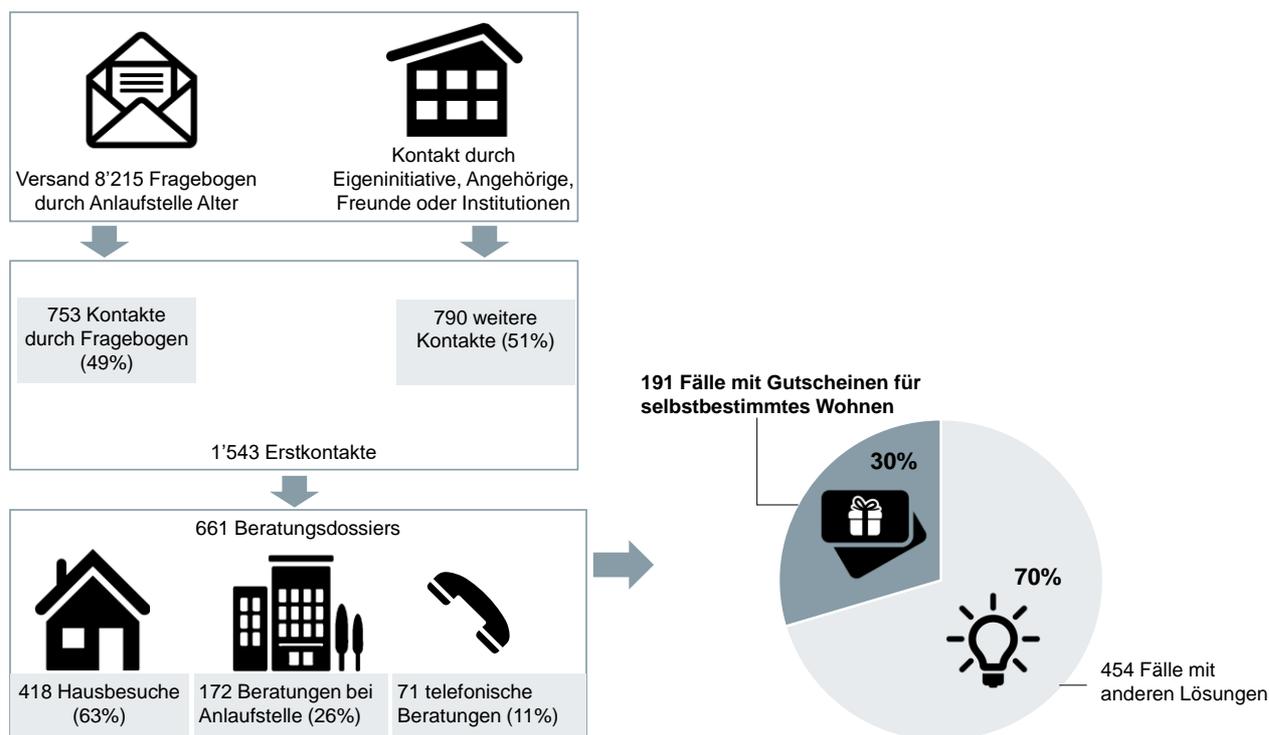


Quelle: Daten Anlaufstelle Alter, Stand Ende Dezember 2021.

Von den bisher insgesamt 8'215 verschickten Fragebogen wurden neun Prozent (753) retourniert (vgl. Darstellung D 2.3). Alle Personen, die einen Fragebogen retournieren, werden telefonisch von den Mitarbeiterinnen der Anlaufstelle Alter kontaktiert. Bei diesem kurzen persönlichen Kontakt können je nach Beantwortung des Fragebogens spezifische Themen aufgegriffen werden. Besteht kein Bedarf, wird den kontaktierten Personen mitgeteilt, dass auch zu einem späteren Zeitpunkt auf die Dienstleistungen der Anlaufstelle zurückgegriffen werden kann. Dies geschieht gemäss Erzählungen der Mitarbeiterinnen öfter. Das heisst, die angeschriebenen Personen bewahren das Schreiben der Stadt auf und melden sich teilweise erst Monate nachdem sie dieses erhalten haben. Generell werden gemäss den Mitarbeiterinnen die Anrufe der Stadt Luzern sehr geschätzt.

Neben den Kontakten durch die retournierten Fragebogen entstanden weitere 790 Kontakte durch Eigeninitiative der Bezüger/-innen, ihrer Angehörigen oder Freunde oder durch Zuweisungen von Institutionen. Insgesamt konnte die Anlaufstelle seit 2018 über 1'500 Kontakte verzeichnen. Dabei gehen je 40 Prozent auf die Jahre 2018/19 und das Jahr 2020 zurück, 20 Prozent der Kontakte stammen aus dem Jahr 2021. Diese Verteilung lässt sich darauf zurückführen, dass in den ersten beiden Jahren mehr Fragebogen verschickt wurden. 2020 ergaben sich aufgrund der erhöhten Nachfrage nach Mahlzeiten-diensten und alternativen Fahrdiensten während der Pandemie mehr Kontakte.

D 2.3: Aktivitäten der Anlaufstelle Alter und Zugang zu den Gutscheinen für selbstbestimmtes Wohnen



Quelle: Darstellung Interface, Daten Anlaufstelle Alter, Stand Ende Dezember 2021.

2.2.2 Beratung und Vergabe von Gutscheinen

Bei gut 40 Prozent der Erstkontakte führten die Mitarbeiterinnen der Anlaufstelle Alter Beratungen durch. Knapp 60 Prozent der Kontakte dienten entweder der Triage an eine andere Stelle oder die Klienten/-innen retournierten den Fragebogen, ohne dass ein konkreter Bedarf an einer Beratung angezeigt war. Total wurden 661 Beratungsdossiers eröffnet. Ein Beratungsdossier umfasst in der Regel eine bis zwei Beratungssequenzen. Bei komplexeren Fällen kann ein Dossier auch bis zu fünf Beratungen umfassen. Eine Beratung dauert rund eine Stunde. Im Beratungsgespräch wird mit Hilfe eines für die Anlaufstelle Alter adaptierten Beratungsmodells die Situation erfasst, das Anliegen erfragt, die Möglichkeiten aufgezeigt und erste Massnahmen ergriffen. Ausserdem wird geklärt, wer welche Aufgaben übernimmt, und es werden Ziele und eine Nachfolgeberatung vereinbart. Nach zwei bis vier Wochen wird die Nachfolgeberatung durchgeführt und nach Möglichkeit der Fall abgeschlossen. Wenn eine längerfristige Begleitung angezeigt ist, wird Kontakt zu anderen Akteuren hergestellt, die diese Aufgabe übernehmen können.

Die Beratungen fanden entweder bei den Personen zu Hause (63%), in den Räumlichkeiten der Anlaufstelle Alter (26%) oder während der Covid-19-Pandemie telefonisch (11%) statt. Dazu gilt anzumerken, dass im Jahr 2020 aufgrund der Covid-19-Pandemie keine Beratungen in den Räumlichkeiten der Anlaufstelle stattfanden und weniger Hausbesuche als in den Vorjahren durchgeführt wurden.

In 191 Fällen (30%) ergab sich im Rahmen der Beratungen Bedarf an einem Gutschein für selbstbestimmtes Wohnen (vgl. Kapitel 3). In den übrigen Fällen konnte eine andere Finanzierungslösung gefunden werden oder die Personen übernahmen die Kosten selbst. Lediglich vier Anfragen für den Einsatz von Gutscheinen wurden bisher abgewiesen. Gründe dafür waren, dass die Personen nicht in der Stadt Luzern wohnhaft sind oder selbst über ausreichend finanzielle Mittel verfügen.

Grundsätzlich bevorzugen die Mitarbeiterinnen der Anlaufstelle Alter einen Besuch bei den Personen zu Hause. Vor Ort könne man sich einen besseren Eindruck von der Gesamtsituation verschaffen, das heisst von der Wohnsituation (z.B. Umgebung, Zugang zur Wohnung, Einrichtung, Sauberkeit) und dem Allgemeinzustand der Personen. Andererseits seien viele Personen nicht mehr ausreichend mobil, um zur Anlaufstelle zu kommen. Auch telefonische Beratungen erwiesen sich entgegen den Erwartungen der Mitarbeiterinnen in etlichen Situationen als wertvoll. Vorteile ergaben sich, wenn Angehörige in die Beratung einbezogen werden konnten, weil sie beispielsweise bei der Anwendung der Videotelefonie unterstützend anwesend waren. Trotzdem brauche es insbesondere bei komplexen Fällen einen Hausbesuch. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn ein Ehepaar beraten wird, bei dem beide Partner gesundheitliche Beeinträchtigungen vorweisen und eine aufeinander abgestimmte Lösung gefunden werden muss. Ebenso zeigte die Erfahrung der Mitarbeiterinnen, dass eine telefonische Beratung mit schwerhörigen oder dementen Personen nicht möglich ist.

Infobox: Die Anlaufstelle Alter während der Covid-19-Pandemie

Während des aufgrund der Covid-19-Pandemie verhängten Shutdowns im Frühling 2020 hat die Anlaufstelle Alter ihre telefonische Erreichbarkeit auf fünf Tage erhöht. Das Personal wurde teilweise von der Abteilung AGES mit zusätzlichen personellen Ressourcen unterstützt. Zu Beginn der Pandemie konnte die Anlaufstelle auf der Basis der Adressen und Kontakte aus dem Netzwerk Alter für Leistungserbringer relevante Informationen verteilen. Zudem hat die Anlaufstelle zahlreiche Aktivitäten und Initiativen unterstützt, die im Rahmen der Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie entstanden sind. Dazu gehörte beispielsweise ein Lieferdienst, der in Zusammenarbeit mit Vicino Luzern und der Genossenschaft Zeitgut aufgebaut wurde. Weiter wurden 34 von der Helsana Versicherung AG zur Verfügung gestellte Tablets an Klienten/-innen und Heime verteilt. Die Tablets waren so eingestellt, dass die Betagten mit ihren Angehörigen per Videotelefonie kommunizieren konnten. Im Juni 2020 wurde die aufsuchende Beratung in Form von Hausbesuchen unter Einhaltung strikter Hygieneregeln wieder aufgenommen. Ab Dezember 2020 wurden Besuche vor Ort wieder stark eingeschränkt und nur noch in gut begründeten Ausnahmefällen durchgeführt.

2.3 Fazit zur Anlaufstelle Alter aus Sicht der Evaluation

- *Anlaufstelle Alter ist bekannt:* Die Anlaufstelle Alter hat bei den im Altersbereich tätigen Akteuren seit der Einführung deutlich an Bekanntheit gewonnen. Dies zeigt sich insbesondere in den zunehmenden Zuweisungen durch die Institutionen.
- *Anlaufstelle Alter als kompetente Fachstelle für Altersfragen akzeptiert:* Die Anlaufstelle Alter hat sich bewährt. Sie entwickelt sich zu einer kompetenten Fachstelle für Altersfragen der Stadt Luzern. Die Mitarbeiterinnen der Anlaufstelle Alter kennen die verschiedenen Angebote im Altersbereich und können diese unabhängig und zielgerichtet den Klienten/-innen weiterempfehlen.
- *Anlaufstelle Alter als Sensor für Bedürfnisse älterer Menschen relevant:* Durch den intensiven Kontakt der Anlaufstelle Alter zur Bevölkerung sowie zu den Akteuren im Altersbereich lernen die Verantwortlichen der Abteilung AGES viel über die Bedürfnisse der älteren Bevölkerung. Die städtische Anlaufstelle ist daher ein zusätzlicher Sensor für Bedürfnisse, Fragen und Sorgen der älteren Bevölkerung in der Stadt Luzern. Die Wahrnehmung der verschiedenen Bedürfnisse von Zielgruppen, Angehörigen oder den Akteuren ist für die zielgerichtete Ausgestaltung des Gutscheinsystems zentral.
- *Zugang zur Anlaufstelle Alter ist niederschwellig und nachhaltig:* Der Versand eines Fragebogens an ausgewählte Altersgruppen der Stadtluzerner Bevölkerung ermöglicht

einen niederschweligen ersten Kontakt zur Anlaufstelle Alter. Zudem wird das Schreiben der Stadt häufig aufbewahrt, bis Bedarf vorhanden ist. Die Stadtluzerner/-innen können sich auch via Website der Anlaufstelle, telefonisch oder persönlich bei der Anlaufstelle melden. Mit dem neuen Standort im Erdgeschoss mitten in der Neustadt von Luzern hat die Anlaufstelle zusätzlich an Sichtbarkeit gewonnen. Die Beratungsgespräche finden in der Regel persönlich bei den Klienten/-innen zu Hause oder in den Räumlichkeiten der Anlaufstelle statt. Während der Covid-19-Pandemie musste teilweise auf Hausbesuche verzichtet werden. Es zeigte sich dabei, dass auch telefonische Beratungen zielführend sein können.

3. Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen

Mit den Gutscheinen für selbstbestimmtes Wohnen sollen drei Ziele erreicht werden:⁴

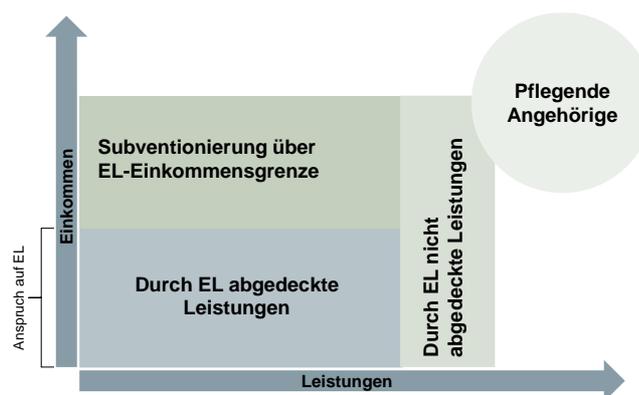
1. Die Lebensqualität der betroffenen Personen wird erhöht und damit der Eintritt in eine stationäre Einrichtung verzögert.
2. Es wird verhindert, dass Personen nur aufgrund mangelnder finanzieller Ressourcen in eine stationäre Einrichtung eintreten müssen.
3. Pflegende Angehörige werden besser entlastet.

Es stehen drei Zielgruppen im Fokus, die mit Gutscheinen für selbstbestimmtes Wohnen unterstützt werden sollen:

- Die *erste Zielgruppe* sind *EL-Bezügerinnen und -Bezüger*, die zu Hause wohnen und bei denen mit den Gutscheinen subsidiär über die Ergänzungsleistungen nicht finanzierte Leistungen finanziert werden sollen.
- Die *zweite Zielgruppe* sind Personen, die *knapp keine Ergänzungsleistungen* erhalten. Es wird davon ausgegangen, dass insbesondere Personen, die zu Hause keinen EL-Anspruch haben, im Heim hingegen bezugsberechtigt wären, von diesem Gutscheinsystem profitieren können. Ihnen sollen, sofern ein ausgewiesener Unterstützungsbedarf vorliegt, auch Leistungen, die über Ergänzungsleistungen bezahlt würden, subsidiär finanziert werden, beispielsweise hauswirtschaftliche Leistungen.
- Die *dritte Zielgruppe* sind *pflegende Angehörige*. Ihnen soll eine Entlastung durch die Gutscheine ermöglicht werden. Dies kann zum Beispiel indirekt in Form von Hilfsmitteln wie WC-Aufsatz, Pflegebett usw. erfolgen oder direkt durch entlastende Betreuung oder die Organisation von Tagesstrukturen für die zu pflegende Person.

Darstellung D 3.1 gibt einen Überblick zu den Zielgruppen der Gutscheine.

D 3.1: Zielgruppen der Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen



Quelle: Abteilung Alter und Gesundheit (AGES), Stadt Luzern.

Die Sozial- und Sicherheitsdirektion hat festgelegt, dass im Rahmen des Pilotversuchs keine starren Kriterien für die Vergabe von Gutscheinen für selbstbestimmtes Wohnen definiert werden, da es darum geht, möglichst vielfältige Erfahrungen zu sammeln. Die

⁴ Stadt Luzern (2017): Bericht und Antrag Selbstbestimmtes Wohnen im Alter II, 11/2017, Luzern.

erarbeiteten Leitlinien dienen zur Orientierung, im Einzelfall können abweichende Ausnahmen durch den Leiter der Abteilung Alter und Gesundheit genehmigt werden:

- *Subsidiarität*: Keine Finanzierung von Beiträgen für Leistungen, die von anderen Akteuren übernommen werden (Krankenversicherer, Ergänzungsleistungen, Hilflosenentschädigung, Finanzhilfen der Pro Senectute usw.). Ausnahmen sind möglich, beispielsweise wenn der Aufwand für die alternative Finanzierung unverhältnismässig gross ist und mit den Gutscheinen effizient und rasch geholfen werden kann.
- *Wirkungsorientierte Leistungen*: Es werden Leistungen unterstützt, die zum Wirkungsziel in irgendeiner Form beitragen. Es können sowohl einmalige als auch wiederkehrende Leistungen (Notrufsysteme, Abonnemente usw.) unterstützt werden. Wiederkehrende Leistungen werden regelmässig überprüft und im Sinne einer befristeten «Anstossfinanzierung» gesprochen. Das heisst, diese Leistungen sollen später nach Möglichkeit durch die Begünstigten selbst oder durch andere Finanzhilfen abgelöst werden. Im Fokus stehen einerseits nichtpflegerische Leistungen für Personen ausserhalb der EL-Einkommensgrenze, die bei tieferem Einkommen von der EL übernommen würden: Wohnung putzen, Wäsche waschen, Mahlzeiten zubereiten, bereitstellen, einkaufen, administrative Tätigkeiten (Termine mit Behandlungsstellen, Bezahlen von Rechnungen, Kontakte zu Behörden), Entlastungsangebote für Angehörige. Andererseits gehören nichtpflegerische Leistungen für Personen inner- und ausserhalb der EL-Einkommensgrenze, die von der EL oder anderen Institutionen nicht übernommen werden, zu möglichen Einsatzbereichen der Gutscheine: Beiträge an Wohnungsanpassungen (Sturzprävention); Beitrag an Notrufsysteme; Fahrdienste; Bewegungsangebote; Entlastung pflegender Angehöriger.
- *Beitragsgrenze, aber keine Einkommens- und Vermögensgrenzen*: Pro Fall und Jahr ist ein maximaler Beitrag von 3'000 Franken vorgesehen. Ausnahmen bedürfen der ausdrücklichen Genehmigung des Abteilungsleiters. Es kommen aber keine fixen Einkommens- und Vermögensgrenzen zur Anwendung. Bei Beiträgen über 500 Franken pro Jahr sind die Einkommens- und Vermögensverhältnisse offenzulegen (Steuerdaten). Eine Eigenbeteiligung der begünstigten Person ist in jedem Fall zu prüfen, aber keine Bedingung.
- *Unbürokratische Ausrichtung der Leistungen*: Die Beiträge können an die Begünstigten oder an die Leistungserbringer überwiesen werden. Für die Leistungen sind entsprechende Belege (Quittungen, Rechnungen) vorzulegen. Bei Beiträgen unter 500 Franken kann im Einzelfall auf einen Nachweis in der üblichen Form verzichtet werden (verlorene Quittungen usw.).

Analog zu den Betreuungsgutsprachen der Stadt Bern (vgl. Infobox) ist die Vergabe der Gutscheine in der Stadt Luzern an eine fachliche Beratung geknüpft. Der erste Zugang zu den Betreuungsgutsprachen entsteht in der Stadt Bern jedoch durch die formelle Prüfung der Einkommensverhältnisse. Anschliessend erfolgt eine persönliche Beratung. In der Stadt Luzern werden die Gutscheine hingegen bei Bedarf im Rahmen einer Beratung vergeben und sind nicht an fix definierte Einkommens- und Vermögensgrenzen gekoppelt. Im Rahmen der konzeptionellen Entwicklung der Gutscheine in Luzern war bereits früh klar, dass die Beratung und damit die Vergabe der Gutscheine durch eine städtische Fachstelle erfolgen soll. Damit wollte man mögliche Doppelrollen von bestehenden Leistungserbringern vermeiden. In der Stadt Bern hat die Pro Senectute als externe Fachstelle dazu einen Auftrag erhalten.

I Exkurs: Finanzielle Unterstützung im Alter mit Betreuungsgutsprachen in der Stadt Bern
In einem dreijährigen Pilotprojekt (Mai 2019 bis April 2022) hat die Stadt Bern rund 500'000 Franken für die Finanzierung von Betreuungs- und Unterstützungsleistungen eingestellt. Mit diesen sogenannten Betreuungsgutsprachen erhalten Stadtbernerinnen und Stadtberner im AHV-Alter mit wenig finanziellen Ressourcen Zugriff auf verschiedene

Unterstützungsangebote wie beispielsweise Wohnungsanpassungen, Notrufsysteme, Mahlzeitendienste, Haushaltshilfen, Besuchs- und Entlastungsdienste oder betreute Wohnformen. Die Betreuungsgutsprachen werden gewährt, wenn ein entsprechender Bedarf nachgewiesen werden kann und das steuerbare Einkommen und das Vermögen (vor Abzügen) eine bestimmte Schwelle nicht überschreitet (Einzelperson: Einkommen max. 32'000 Franken/Vermögen max. 37'500 Franken; Ehepaar: Einkommen max. 48'000 Franken/Vermögen max. 60'000 Franken). Die Betreuungsgutsprachen sind auf maximal 500 Franken monatlich beziehungsweise 6'000 Franken jährlich beschränkt. Die Bedarfsabklärungen werden von der Pro Senectute Kanton Bern durchgeführt. Die Fachperson von Pro Senectute besucht die betreffenden Personen zu Hause, schätzt mittels eines eigens entwickelten Bedarfsabklärungsinstruments den Bedarf ein und gibt eine Empfehlung zuhanden des Alters- und Versicherungsamts der Stadt Bern ab. Dieses prüft daraufhin die finanziellen Verhältnisse der gesuchstellenden Person und entscheidet über Inhalt, Höhe und Dauer der Leistung. (Quelle: <https://www.bern.ch/themen/gesundheit-alter-und-soziales/alter-und-pensionierung/betreuungsgutsprachen/>)

3.1 Zugangskanäle zu den Gutscheinen

Die Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen werden ausschliesslich im Rahmen von Beratungen durch die Mitarbeiterinnen der Anlaufstelle Alter gesprochen. Der Zugang zur Anlaufstelle und zu deren Informations- und Beratungstätigkeit ist jedoch vielseitig. Knapp die Hälfte aller bisher entstandenen Kontakte ist auf den Versand der Fragebogen der Stadt Luzern zurückzuführen. Die Verantwortlichen der Stadt Luzern haben bei der Lancierung der Gutscheine die verschiedenen Akteure im Altersbereich gezielt per E-Mail über das Pilotprojekt «Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen» informiert. Entsprechend ist die andere Hälfte der Kontakte auf Zuweisungen von verschiedenen Akteuren zurückzuführen. Einzelne Kontakte sind aufgrund der Initiative von Betroffenen oder Angehörigen entstanden.

In den 191 Fällen, aus denen ein Gutschein hervorging, entstanden die Erstkontakte wie folgt:

- In den ersten beiden Betriebsjahren wurden die meisten Gutscheine im Rahmen von Beratungen gesprochen, bei denen der Erstkontakt durch den Fragebogen der Stadt Luzern entstanden ist (vgl. Darstellung D 3.2).
- 2020 und 2021 sind hingegen die meisten Gutscheine auf Zuweisungen der Pro Senectute zurückzuführen.
- Ebenfalls viele Gutscheine sind durch Zuweisungen von Viva Luzern oder der Institution Der rote Faden entstanden. Auch dank Zuweisungen anderer Akteure wie beispielsweise das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) des Kantons Luzern, Spitex-Organisationen, Vicino Luzern oder der Genossenschaft Zeitgut konnten einige Gutscheine gesprochen werden.
- In weiteren Fällen haben die Personen oder deren Angehörige die Initiative ergriffen und entweder das Kontaktformular auf der Website der Stadt Luzern ausgefüllt oder telefonisch mit der Anlaufstelle Alter Kontakt aufgenommen.

D 3.2: Erstkontakte bei den gesprochenen Gutscheinen

	2018 und 2019	2020	2021	Total
Pro Senectute Kanton Luzern	9	19	32	60
Fragebogen Stadt Luzern	20	18	21	59
Der rote Faden	1	10	1	12
Eigeninitiative der Bezüger/-innen oder ihrer Angehörigen	6	3	2	11
Viva Luzern – Alterswohnungen	3	3	4	10
Vicino Luzern	0	6	3	9
Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK) Kanton Luzern	2	2	4	8
Spitex-Organisationen	5	2	0	7
Genossenschaft Zeitgut	1	3	2	6
Hausarzt/Hausärztin	1	1	0	2
AHV-Zweigstelle	2	0	0	2
Soziale Dienste Luzern	0	2	0	2
Besuchsdienst Innerschweiz	0	1	0	1
Ässkultur	0	0	1	1
Spital	0	0	1	1
Total	50	70	71	191

Quelle: Daten Anlaufstelle Alter, Stand Ende Dezember 2021.

Die Übersicht zeigt, dass die Anlaufstelle Alter mittlerweile bei vielen Institutionen, die in der Stadt Luzern aktiv sind, bekannt ist. Ausserdem fällt auf, dass einzelne Akteure wie die Pro Senectute Kanton Luzern, Viva Luzern, Vicino Luzern oder das SRK Kanton Luzern 2020 und 2021 mehr Personen zugewiesen haben als noch 2018/19. Die Mitarbeiterinnen der Anlaufstelle Alter bestätigen, dass ihr Angebot und die Gutscheine deutlich an Bekanntheit gewonnen haben. Sie führen dies unter anderem auf die enge Zusammenarbeit während der Covid-19-Pandemie zurück. So tauschten sich die Institutionen regelmässig untereinander aus, wie mit der neuen Situation umgegangen wird und wie die Dienstleistungen aufrechterhalten werden können. Ebenso entstand eine enge Zusammenarbeit mit Vicino Luzern und der Genossenschaft Zeitgut, die während des Shutdowns einen Lieferdienst angeboten haben. Dieses Angebot wurde von den Mitarbeiterinnen der Anlaufstelle Alter weitervermittelt und unterstützt.

Das Team der Anlaufstelle Alter bemüht sich zudem stets, die Bekanntheit der Gutscheine und des generellen Angebots der Anlaufstelle bei den Akteuren noch zu erhöhen. So pflegen sie auch Kontakte mit Hausärzten/-innen und den Alters- und Pflegeheimen im Zusammenhang mit Austritten bei Kurz- oder Ferientaufenthalten. Diese Kontakte seien aber ausbaufähig. Ausserdem erachten die Mitarbeiterinnen der Anlaufstelle Alter die Spitex-Organisationen als wichtige Akteurinnen. Aufgrund der hohen Personalfuktuation hätten Informationen zur Anlaufstelle jedoch häufig nur eine kurzfristige Wirkung. Zudem würden den Spitex-Mitarbeitenden häufig die zeitlichen Ressourcen fehlen, um die Informationen an die Klienten/-innen weiterzugeben.

Im ersten Echoraum im Juni 2019 waren die beteiligten Akteure der Ansicht, dass die Bekanntheit der Anlaufstelle Alter und damit auch der Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen noch erhöht werden könnte. Sie wünschten sich Fallbeispiele aus der Praxis, um das Verständnis der Funktion der Gutscheine zu erhöhen. Ende 2021 im zweiten Echoraum waren sich die Beteiligten einig, dass die Gutscheine sehr bekannt und mittlerweile etabliert sind. Die beteiligten Akteure loben den niederschweligen und unbürokratischen

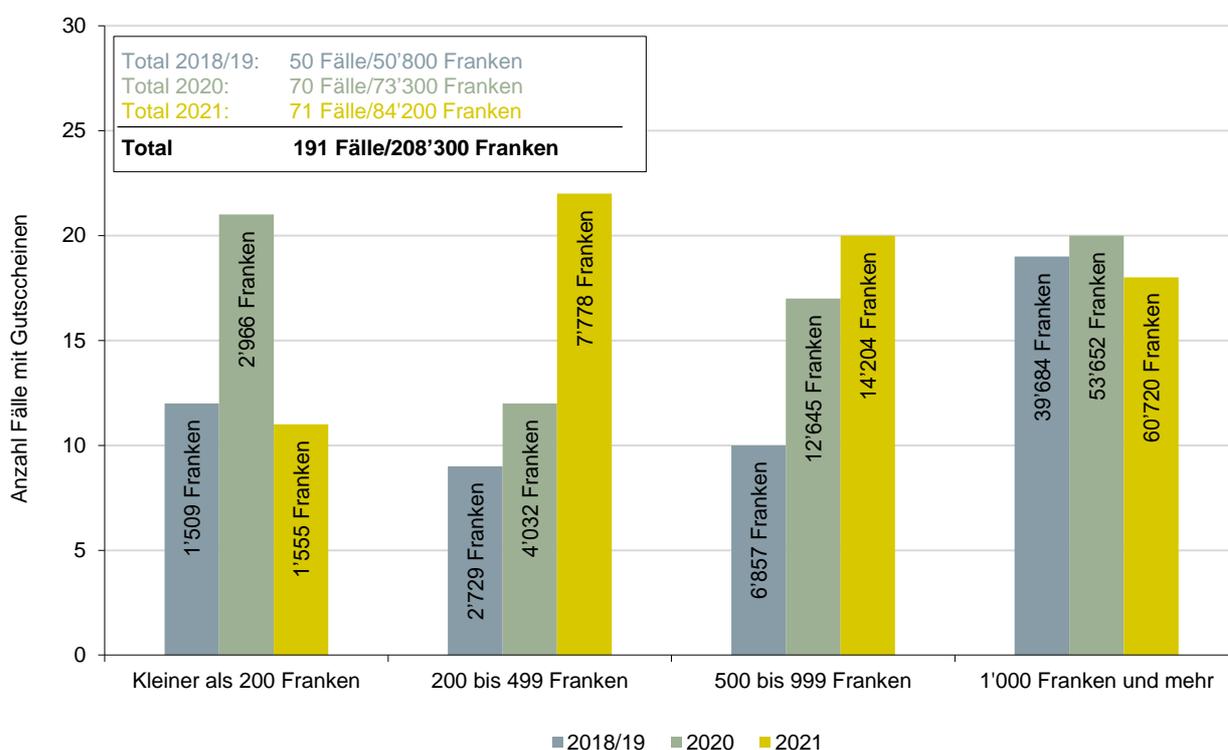
Zugang zu den Gutscheinen. Sie könnten sich aber durchaus vorstellen, dass die Vergabe kleinerer Beträge lediglich auf der Expertise der zuweisenden Stellen basiert und damit ohne fachliche Beratung durch die Anlaufstelle erfolgen könnte.

3.2 Anzahl und Umfang der zugesprochenen Gutscheine

Für das Pilotprojekt «Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen» standen gemäss B+A pro Jahr maximal 150'000 Franken zur Verfügung, über drei Jahre total 450'000 Franken. Bis Ende Dezember 2021 wurden in 191 Fällen Gutscheinzahlungen im Gesamtwert von rund 208'300 Franken entrichtet (vgl. Darstellung D 3.3). Der geschätzte Maximalbetrag wurde somit zu 46 Prozent ausgeschöpft. Dies liegt gemäss Aussagen der Mitarbeitenden der Abteilung Alter und Gesundheit daran, dass der Auf- und Ausbau der Tätigkeiten der Anlaufstelle sowie der Beratungen und damit der Vergabe der Gutscheine anfangs vorsichtig angegangen wurden. Zusätzlich wurden die ersten Gutscheine ein Jahr später als ursprünglich vorgesehen ausbezahlt. Dennoch ist eine kontinuierliche Zunahme der Anzahl Gutscheine und des Gesamtbetrags zu verzeichnen.

Die einzelnen Gutscheinzahlungen fallen unterschiedlich hoch aus und bewegen sich zwischen 30 und 3'200 Franken. Die höchste Einzelzahlung belief sich auf 3'200 Franken, die höchste Unterstützung für einen einzelnen Fall betrug etwa 16'000 Franken für mehrmalige Beiträge an Aufenthalte in einer Tages- und Nachtstruktur einer demenziell erkrankten Person zur Entlastung der Angehörigen. Insgesamt wurden bis Ende 2021 in 44 Fällen Unterstützungsleistungen im Wert bis 200 Franken finanziert. 43 Fälle weisen einen Betrag zwischen 200 und 500 Franken auf. In 47 Fällen umfassen die Gutscheinzahlungen zwischen 500 und 1'000 Franken und in 57 Fällen liegen die Beträge über 1'000 Franken. Weiter zeigt sich, dass seit 2018 die Anzahl Zahlungen sowie die Gesamtsumme jährlich angestiegen sind. Der durchschnittliche Betrag pro Zahlung lag über alle Jahre hinweg bei rund 1'090 Franken.

D 3.3: Anzahl und Beträge der Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen



Quelle: Daten Anlaufstelle Alter, Stand Ende Dezember 2021.

3.3 Einsatzbereiche der Gutscheine

Die Gutscheine werden sehr vielfältig eingesetzt. Sie sind entweder einmalige Zuwendungen oder werden mehrmalig für wiederkehrende Leistungen ausbezahlt, die stets befristet gesprochen und deren Bedarf regelmässig überprüft wird. In Darstellung D 3.4 ist eine Auswahl von Leistungen aufgeführt, die mittels Gutscheinen finanziert wurden. Im Kapitel 3.4 «Wirkungen bei den Zielgruppen» werden die finanzierten Unterstützungsleistungen zudem verschiedenen Wirkungsbereichen zugeordnet (vgl. Darstellung D 3.6).

D 3.4: Einsatzmöglichkeiten der Gutscheine

<i>Einmalige Leistungen</i>	<i>Wiederkehrende Leistungen</i>
- Notrufsystem	- Fahrten eines Fahrdienstes/Taxifahrten
- Genossenschaftsbeitrag Zeitgut	- Mahlzeitendienst
- Brille	- Abonemente (z.B. Hallenbad, öffentlicher Verkehr)
- Schuheinlagen	- Haushilfe/Putzhilfe
- Möbel	- Administrative Arbeiten/Treuhanddienst
- WC-Aufsatz/Haltegriff	- Tagesbetreuungsangebote für Menschen mit Demenz
- Serafe-Gebühren	- Entlastungsangebote für pflegende Angehörige

Quelle: Daten Anlaufstelle Alter, Stand Ende Dezember 2021.

In 60 Prozent der Fälle setzt sich der Gutschein aus mehreren (kleinen) Beträgen für wiederkehrende oder mehrmalige Leistungen zusammen. In diesen Fällen wurden beispielsweise mehrere Fahrten eines Fahrdienstes oder Lieferungen von Mahlzeitendiensten übernommen. Insbesondere während der Covid-19-Pandemie wurden viele Gutscheine für Mahlzeitendienste oder Taxifahrten – weil der Fahrdienst des SRK des Kantons Luzern teilweise eingestellt werden musste – gesprochen. Höhere Beträge ergeben sich, wenn Tagesbetreuungsangebote für Menschen mit Demenz an einem Tag pro Woche über mehrere Monate hinweg finanziert werden. Aufgrund der Schliessung von Entlastungsangeboten während der Covid-19-Pandemie brauchte es aber andere Entlastungsmöglichkeiten für die Angehörigen. In diesem Zusammenhang entstanden einige Gutscheine für den Entlastungsdienst des SRK des Kantons Luzern oder für den Tagesaufenthalt im Roten Faden, der anstelle der externen Betreuung Hausbesuche anbot. Die mehrmaligen Leistungen werden zeitlich begrenzt. Nach der abgelaufenen Zeit wird erneut ein Beratungsgespräch geführt. Durch die wiederkehrenden Beratungen über einen längeren Zeitraum werden die Mitarbeiterinnen der Anlaufstelle Alter zu wichtigen Ansprechpersonen dieser Personen und übernehmen dadurch eine begleitende Rolle.

In 40 Prozent der Fälle sind Gutscheine einmalige Zuwendungen wie etwa die Übernahme der Kosten für eine neue Brille, von Schuheinlagen, einer Waschmaschine in der Wohnung oder für die Montage von Haltegriffen. Ebenso konnten viele Personen dazu bewegt werden, bei der Genossenschaft Zeitgut Mitglied zu werden und deren Nachbarschaftshilfe in Anspruch zu nehmen. Die dabei entstandenen Tandems bleiben grösstenteils längerfristig bestehen und beinhalten neben der organisatorischen Unterstützung häufig auch einen sozialen Aspekt.

Die verantwortlichen Mitarbeitenden der Abteilung Alter und Gesundheit schätzten es, dass sie, wenn sich in den Beratungen Bedarf an einer spezifischen Unterstützungsleistung abzeichnet, unbürokratisch und gezielt Mittel zur Verfügung stellen können. Durch die offene Konzeption der Gutscheine sind die Einsatzmöglichkeiten zudem sehr vielfältig. Anders als beim Berner Modell (vgl. Infobox) ist die Vergabe an eine fachliche Beratung und nicht an (finanzielle) Kriterien geknüpft. Ausserdem finden es die verantwortlichen Mitarbeitenden der Abteilung Alter und Gesundheit schwierig, genaue Einkommens- und Vermögensgrenzen zu definieren, weil die gesamte Situation für eine Bedarfsabschätzung

massgebend ist. Obwohl die Zielgruppe der Gutscheine gemäss Konzept Personen sind, die Anspruch auf Ergänzungsleistungen zur AHV haben oder knapp keinen Anspruch mehr auf EL haben, werde häufig keine detaillierte Abklärung der finanziellen Verhältnisse gemacht – insbesondere wenn der Gutscheinbetrag eher klein ausfällt. Die Gutscheine können auch Anstoss sein, eine Unterstützungsleistung auszuprobieren. Gemäss Erfahrungen der Mitarbeiterinnen der Anlaufstelle Alter konnten sie dadurch viele Personen für eine längerfristige Nutzung einer Unterstützungsleistung motivieren, die aber dann selbst finanziert wurde.

Die Offenheit der Einsatzmöglichkeiten der Gutscheine wurde auch von den teilnehmenden Akteuren in den beiden Echoräumen gelobt. Dennoch wurde angemerkt, dass das heterogene Einsatzfeld der Gutscheine die Kommunikation zu den Gutscheinen gegenüber den Klienten/-innen erschweren kann. So sei oftmals unklar, mit welchen Anliegen die Klienten/-innen weitergeleitet werden können. Ebenso wünschen sich die Akteure eine klarere Abgrenzung zu den Individuellen Finanzhilfen des Bundes (siehe Infobox).

I Exkurs: Abgrenzung zu EL zur AHV/IV und zu den Individuellen Finanzhilfen (IF)

Der subsidiäre Charakter der Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen ist ein wesentliches Element der Konzeption. Es soll vermieden werden, dass mit den Gutscheinen Massnahmen finanziert werden, die über andere Finanzierungssysteme bereits abgedeckt sind. Das betrifft einerseits die Krankheits- und Behinderungskosten, die im Rahmen der Ergänzungsleistungen übernommen werden können, und andererseits die Individuellen Finanzhilfen (IF), die von der Pro Senectute ausgerichtet werden.

Individuelle Finanzhilfen (IF)

Pro Senectute richtet im Auftrag des Bundes Individuelle Finanzhilfen (IF) an Menschen im Rentenalter aus, die sich in einer finanziellen Notlage befinden. Die IF können in Ergänzung zu den gesetzlichen Sozialversicherungen (z.B. AHV, Ergänzungsleistungen, Hilflosenentschädigung) und weiteren finanziellen Unterstützungen (z.B. private Versicherung) für einmalige oder periodische Leistungen beantragt werden. Finanziert werden die IF aus dem AHV-Fonds. Voraussetzung für den Anspruch auf IF ist, dass eine Anmeldung für Ergänzungsleistungen zur AHV eingereicht wurde, die finanziellen Mittel aus kantonal rechtlichen Ansprüchen, Sozial- und Privatversicherungen nicht ausreichen und das bewegliche Vermögen einen festgelegten Betrag nicht übersteigt (Einzelperson: 10'000 Franken, Ehepaar: 20'000 Franken). Das Gesuch wird im Rahmen einer kostenlosen Sozialberatung bei der Pro Senectute gestellt. Im Jahr 2021 hat die Pro Senectute des Kantons Luzern rund 384'000 Franken an Individuellen Finanzhilfen an 266 Personen aus der Stadt Luzern ausgerichtet.⁵

(Quelle: https://www.prosenectute.ch/dam/jcr:44234ca3-af56-4c93-afa2-a765ab4da488/Factsheet-individuelle-Finanzhilfe_2016_d.pdf)

Übernahme von Krankheits- und Behinderungskosten im Rahmen der EL

Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen können sich zusätzlich zu den jährlichen Ergänzungsleistungen folgende Kosten zurückerstatten lassen:

- zahnärztliche Behandlung (einfache, wirtschaftliche und zweckmässige Behandlung)
- Hilfe, Pflege und Betreuung zu Hause sowie in Tagesstrukturen

⁵ Die meisten Begünstigten sind Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen. Für 18 Fälle wurden IF-Mittel gewährt, obwohl die Antragstellenden keine Ergänzungsleistungen erhalten, aber aufgrund der anrechenbaren Einnahmen und Ausgaben knapp nicht in den Anspruchsbereich der Ergänzungsleistungen fallen. Bei 16 Dossiers war ein EL-Anspruch zum Zeitpunkt der Auszahlung noch in Abklärung.

- Mehrkosten für lebensnotwendige Diäten
- Transport zur nächstgelegenen Behandlungsstelle
- Kosten für Hilfsmittel
- Beteiligung an den Kosten der Krankenkasse (Selbstbehalt und Franchise) bis zum Betrag von jährlich 1'000 Franken
- ärztlich angeordnete Bade- und Erholungskuren

Gemäss Angaben der Ausgleichskasse des Kantons Luzern wurden im Jahr 2021 Krankheits- und Behinderungskosten von 3'689 EL-Bezügerinnen und -Bezügern mit Wohnsitz in der Stadt Luzern im Umfang von 6'935'260 Franken übernommen. (Quelle: Ergänzungsleistungen zur AHV und IV: <https://www.ahv-iv.ch/p/5.01.d> – Angaben der Ausgleichskasse des Kantons Luzern.)

3.4 Wirkungen der Gutscheine

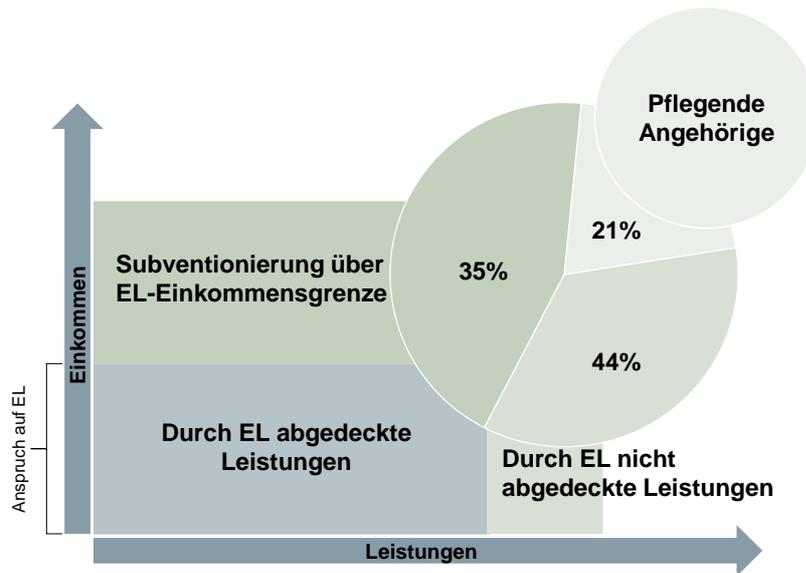
Die Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen sollen die Lebensqualität der betroffenen Personen erhöhen und helfen, verfrühte Eintritte in stationäre Einrichtungen zu verhindern. Darüber hinaus sollen pflegende Angehörige entlastet werden. Die unmittelbare Wirkung der Gutscheine auf die Vermeidung von Heimeintritten lässt sich nicht messen. Es gilt zu berücksichtigen, dass Gutscheine bestehende Betreuungs- und Unterstützungsleistungen finanziell ergänzen. Eine wichtigere Rolle bei der Förderung des selbstbestimmten Wohnens spielen die zahlreichen Betreuungs- und Unterstützungsleistungen, die von Angehörigen, Nachbarn/-innen, Freiwilligen und verschiedenen Organisationen erbracht werden. Die Gutscheine wirken jedoch unterstützend und können einen Beitrag zur Verzögerung eines Heimeintritts oder zur Entlastung von Angehörigen leisten. Die unmittelbaren Wirkungen können zudem anhand von Fallporträts exemplarisch aufgezeigt werden (vgl. Abschnitt 3.4.3).

3.4.1 Charakterisierung der unterstützten Personen

Von den 191 Fällen mit Gutscheinen für selbstbestimmtes Wohnen sind knapp drei Viertel Frauen. Die Bezüger/-innen sind zwischen 63 und 100 Jahre alt (Durchschnittsalter: 82 Jahre).

Die Bezüger/-innen von Gutscheinen verteilen sich wie folgt auf die drei im Konzept vorgesehenen Zielgruppen (vgl. Darstellung D 3.5): 44 Prozent der Gutscheine wurden an Personen vergeben, die zwar Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV beziehen, die finanzierten Leistungen jedoch nicht durch die EL abgedeckt sind. 35 Prozent der Bezüger/-innen liegen über der Einkommensgrenze der EL. 21 Prozent der Gutscheine wurden für Leistungen zur Entlastung von pflegenden Angehörigen gesprochen. Rund eine von zehn pflegenden Angehörigen erhalten EL. Bei der Finanzierung von Leistungen für pflegende Angehörige werden die Einkommensverhältnisse aber nicht immer abgeklärt, weil diese nicht von der EL finanziert werden. Nach Aussagen der Mitarbeiterinnen der Anlaufstelle Alter wurde wegen der pandemiebedingten Ausnahmesituation in den Jahren 2020 und 2021 grosszügiger agiert. Das heisst, Hilfe und Unterstützung wurden so schnell wie möglich gewährt, ohne die finanziellen Verhältnisse der Klienten/-innen in jedem Fall detailliert zu prüfen.

D 3.5: Erreichte Zielgruppen



Quelle: Daten Anlaufstelle Alter, Stand Ende Dezember 2021.

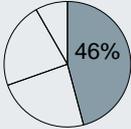
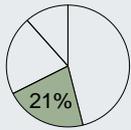
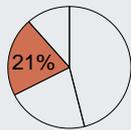
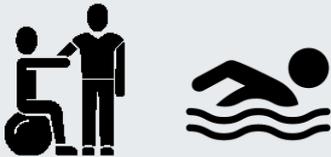
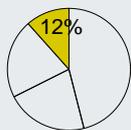
Drei Viertel der Bezüger/-innen weisen gesundheitliche Beschwerden auf. So leiden mehr als ein Drittel der Bezüger/-innen an einer chronischen Krankheit. 14 Prozent sind aufgrund ihrer Erkrankung in der Mobilität eingeschränkt. Gleich viele leiden an Demenz oder Alzheimer. Neun Prozent sind mit administrativen Arbeiten, Tätigkeiten im Haushalt überlastet oder leiden an Depressionen. Diese Krankheiten stellen auch für pflegende Angehörige eine grosse Herausforderung dar, weshalb die Gutscheine vor allem der Entlastung der Angehörigen dienen.

Bei einem Viertel der Bezüger/-innen wurde keine offensichtliche gesundheitliche Beeinträchtigung festgestellt. Bei dieser Gruppe fördern die Gutscheine insbesondere die soziale Vernetzung oder dienen der Gesundheitsförderung und Prävention. Diese Gruppe hat insbesondere während der Covid-19-Pandemie stark zugenommen.

3.4.2 Wirkungsbereiche der Gutscheine

Die Gutscheine lassen sich in vier verschiedene Wirkungsbereiche kategorisieren (vgl. Darstellung D 3.6): Steigerung Lebensqualität/soziale Vernetzung, Unterstützung bei der Haushaltsführung und Verbesserung der Infrastruktur in der Wohnung, Entlastung von Angehörigen sowie Gesundheitsförderung/Prävention.

D 3.6: Wirkungsbereiche der Gutscheine

<p>Steigerung Lebensqualität, soziale Vernetzung</p> 	<ul style="list-style-type: none"> – Taxifahrten, Fahrdienst – Freizeitaktivitäten – Genossenschaftsbeitrag Zeitgut – Begleitsdienst – Mittagessen im Restaurant/Heim – Halbtax – Serafe-Gebühren 
<p>Unterstützung im Haushalt und Verbesserungen der Infrastruktur im Wohnbereich</p> 	<ul style="list-style-type: none"> – Haushilfe/Putzhilfe – administrative Arbeiten/Treuhanddienst – neue Möbel – WC-Aufsatz/Haltegriff – Notrufsystem – Mahlzeitendienst – Aufstehsessel 
<p>Entlastung Angehörige</p> 	<ul style="list-style-type: none"> – Aufenthalt Tagesbetreuungsangebot für Menschen mit Demenz – Entlastungsangebote – Fahrdienst – Haushilfe 
<p>Gesundheitsförderung, Prävention</p> 	<ul style="list-style-type: none"> – Therapien – Abonnement Hallenbad – Schuheinlagen – Brille 

Quelle: Darstellung Interface.

Legende: In den Kreisdiagrammen ist die Anzahl Gutscheine je Wirkungsbereich in Prozent aller Gutscheine ausgewiesen.

Von den 191 Fällen mit Gutscheinen sind die meisten (46%) dem Wirkungsbereich Steigerung Lebensqualität und soziale Vernetzung zuzuordnen. Der durchschnittliche Beitrag pro Gutschein ist in diesem Wirkungsbereich aber vergleichsweise tief (vgl. Darstellung D 3.7), das heisst, es werden viele kleinere Beträge gesprochen. 2020 und 2021 wurden in diesem Wirkungsbereich zudem deutlich mehr Gutscheine ausgestellt als noch 2018 und 2019. Dies ist unter anderem auf die vermehrte Übernahme der Kosten für Mahlzeitendienste während der Covid-19-Pandemie zurückzuführen. Zusätzlich wurden Mitgliedschaften bei der Genossenschaft Zeitgut unterstützt, sodass die Nachbarschaftshilfe des Vereins in Anspruch genommen werden konnte.

D 3.7: Anzahl Fälle und Beträge der Gutscheine nach Wirkungsbereich

Wirkungsbereich	Jahre 2018/19		Jahr 2020		Jahr 2021		Total		
	Anzahl Fälle	Betrag in CHF	Anzahl Fälle	Betrag in CHF	Anzahl Fälle	Betrag in CHF	Anzahl Fälle	Betrag in CHF	Durchschnitt pro Fall in CHF
Steigerung Lebensqualität, soziale Vernetzung	23	23'700	29	16'900	36	32'200	88	72'800	830
Unterstützung im Haushalt und Verbesserungen der Infrastruktur im Wohnbereich	15	18'600	15	17'500	11	13'700	41	49'800	1'210
Entlastung Angehörige	6	6'300	20	31'000	14	28'800	40	66'100	1'650
Gesundheitsförderung, Prävention	6	2'200	6	7'900	10	9'500	22	19'600	890
Total	50	50'800	70	73'300	71	84'200	191	208'300	1'090

Quelle: Daten Anlaufstelle Alter, Stand Ende Dezember 2021.

In insgesamt 41 Fällen (21%) wurden Gutscheine für die Unterstützung bei der Haushaltsführung und die Verbesserung der Infrastruktur in der Wohnung eingesetzt. So übernimmt die Stadt beispielsweise die Kosten für die Haus- oder Putzhilfe, den Treuhanddienst oder für ein Notrufsystem. Diese Leistungen werden oft mehrmals unterstützt, weshalb der durchschnittliche Beitrag pro Fall in diesem Wirkungsbereich am zweithöchsten ausfällt.

Die Entlastung der Angehörigen wurde 2020 und 2021 deutlich häufiger mit den Gutscheinen für selbstbestimmtes Wohnen ermöglicht als in den ersten beiden Jahren. Total wurde in 40 Fällen (21%) Gutscheine für Fahrdienste (im Zusammenhang mit der Entlastung von Angehörigen), Aufenthalte in einem Tagesbetreuungsangebot für Menschen mit Demenz oder für andere Entlastungsangebote ausgestellt. Die Mitarbeiterinnen der Anlaufstelle Alter führen den Anstieg unter anderem auf die Covid-19-Pandemie zurück, während der die pflegenden Angehörigen aufgrund der Schliessung diverser Angebote noch stärker entlastet werden mussten. Deshalb wurden insbesondere für alternative Entlastungsangebote wie die Besuchsdienste des SRK oder der Besuchsdienst Innerschweiz finanziell unterstützt. Ebenso wurden die Kosten für Fahrdienste übernommen, weil das SRK seinen Fahrdienst während der Covid-19-Pandemie teilweise einstellen musste. Ausserdem erachten die Mitarbeiterinnen die Wirkung der Gutscheine als am grössten, weil Situationen stabilisiert werden könnten und häufig ein längerer Verbleib zu Hause ermöglicht werden könne. Der durchschnittliche Beitrag pro Fall ist in diesem Wirkungsbereich am höchsten. Dies liegt daran, dass Entlastungsangebote im Vergleich zu anderen Unterstützungsleistungen (z.B. Mahlzeitendienst) aufwändiger und teurer sind.

22 Fälle (12%) lassen sich dem Wirkungsbereich Gesundheitsförderung beziehungsweise Prävention zuordnen. Darunter fallen beispielsweise Therapieangebote oder ein Abonnement für das Hallenbad.

Gemäss Einschätzungen der Mitarbeitenden der Abteilung Alter und Gesundheit (AGES) sind die Gutscheine ein niederschwelliges und subsidiäres Instrument mit einer grossen Wirkung. Dadurch, dass die Mitarbeiterinnen – wenn sich in einer Beratungssituation Bedarf an einer spezifischen Unterstützungsleistung abzeichnet – unbürokratisch Mittel zur

Verfügung stellen können, ist die Wirkung sehr gezielt und unmittelbar. Viele Situationen können dadurch rasch stabilisiert werden. Dies sei auch möglich, weil sie häufig bereits vor dem Eskalieren einer Situation beratend hinzugezogen werden. In der Diskussion des ersten Echoraums merkten die beteiligten Akteure jedoch an, dass nicht alle älteren Menschen Hilfe in Form von Gutscheinen annehmen wollen, weil sie entweder der Ansicht sind, selbst für sich sorgen zu können, oder der Allgemeinheit nicht zur Last fallen wollen. Diese Tatsache bestätigen die verantwortlichen Mitarbeitenden der Abteilung Alter und Gesundheit in den geführten Gesprächen. Häufig würden die beratenen Personen oder deren Angehörige die Leistungen selbst bezahlen, obwohl die Stadt ihre Mittel angeboten hat. Dennoch kann aus Sicht der Mitarbeiterinnen bereits das Angebot der städtischen Mittel dazu führen, dass Personen eine Unterstützungsleistung in Betracht ziehen, die sie zuvor abgelehnt hätten.

3.4.3 Fallporträts

Zur Veranschaulichung der Wirkungsweise der Gutscheine wurden vier Fallporträts erstellt. Diese zeigen exemplarisch die Wirkung in den vier Bereichen Unterstützung im Haushalt und Verbesserungen der Infrastruktur im Wohnbereich, Steigerung Lebensqualität/soziale Vernetzung, Entlastung von Angehörigen und Beitrag zur Gesundheitsförderung/Prävention. Die Namen der porträtierten Personen wurden geändert.

**«Ich muss aktiv bleiben, wenn ich weiterhin in meiner eigenen Wohnung leben will»
(Gesundheitsförderung/Prävention)**

Der weisse Flügel steht mitten in der Stube. Einige Notenhefte sind aufgeschlagen. «Kling, Glöckchen, kling», «Morgen, Kinder, wird's was geben» – und die Klavierschule von Damm. «Ich versuche jeden Tag ein wenig Klavier zu spielen», sagt Marlene Hunkeler (83), «das ist gut für die Beweglichkeit meiner Hände.» Vor dreissig Jahren hat ihr der Arzt eröffnet, dass sie an Parkinson erkrankt sei, eine unheilbare Nervenkrankheit. Das war ein Schock, auch wenn die Symptome noch nicht so gravierend waren. Sie konnte weiterhin als kaufmännische Angestellte arbeiten.

Frau Hunkeler bewegt sich ohne Schwierigkeiten in der eigenen Wohnung. Man muss zweimal hinschauen, um zu erkennen, dass sie beim Gehen leicht behindert ist. Sie führt ihren Haushalt selbstständig, nur für das Putzen kommt die Haushilfe einmal die Woche. Und die Tochter hilft ihr beim Einkaufen, denn schwere Lasten kann sie nicht mehr tragen. Im Gespräch ist Marlene Hunkeler sehr präsent, ein wacher, neugieriger Geist, lebensnah trotz Parkinson. «Ich muss aktiv bleiben, wenn ich weiterhin in meiner eigenen Wohnung leben will», sagt sie. Nur zu Hause herumsitzen könne sie nicht. Marlene Hunkeler geht regelmässig in die Physio- und Ergotherapie, auch ins Aqua Fit, um Muskeln und Gelenke zu stärken. «Man darf sich nicht aufgeben, wenn man an Parkinson leidet.»

Frau Hunkeler ist sozial gut vernetzt und trotz ihrer 83 Jahre viel unterwegs. Sie unternimmt oft Ausflüge mit dem Schiff, geht regelmässig mit dem Bus zu Konzerten im KKL. «Ich muss etwas unternehmen, damit ich nicht einroste.» Allerdings lassen ihre finanziellen Verhältnisse keine grossen Sprünge zu. Der Ehemann ist vor elf Jahren gestorben, die Rente ist bescheiden; einen Anspruch auf Ergänzungsleistungen kann sie nicht geltend machen. So hat sie ihren Anteil an Arztkosten und Therapien zu bezahlen. Grössere Auslagen, etwa für Zahnarzt, Hörgeräte oder Brille, können dann schnell in finanzielle Engpässe führen.

Sie ist deshalb froh um die Unterstützung der Stadt Luzern. Diese übernahm die Kostengutsprache von 280 Franken für die Tanztherapie, welche die Hirslanden-Klinik für Patienten und Patientinnen mit Parkinson anbietet. «Ich hätte das selber kaum bezahlen können», sagt Marlene Hunkeler. In der Therapie bewegen sie, sitzend oder stehend, Arme und Beine, Hände und Füsse – alles mit musikalischer Begleitung. «Meistens ist es Jazz, jedenfalls etwas Rassiges», sagt Frau Hunkeler. Sie komme ins Schwitzen und sei nach der einstündigen Therapie ziemlich kaputt. «Aber ich fühle mich nachher sehr gut und viel lockerer.» Sie steht auf, setzt sich an den Flügel und spielt einige Takte Musik für uns.



**«Wenn mein dementer Mann im Roten Faden ist, kann ich unbesorgt die Tochter in Zürich besuchen»
(Entlastung Angehörige)**

Nein, wir dürfen nicht helfen, den Kaffee in die Stube zu tragen. «Ich bin noch mobil», sagt Anna Friedli, fast etwas unwirsch. So setzen wir uns. Auf dem Salontischchen liegen die «Luzerner Zeitung» und die NZZ. Anna Friedli bringt den Kaffee und nimmt ebenfalls Platz. «Ich muss jeden Morgen ausführlich die Zeitungen lesen, damit ich weiss, was in der Welt vor sich geht.» Frau Friedli, Jahrgang 1932, ist wissbegierig, will am Leben teilnehmen. Das ist nicht einfach, denn sie ist an die Wohnung gebunden. Ehemann Paul, 87 Jahre alt, ist an Demenz erkrankt; sie kann ihn nicht allzu lange allein in der Wohnung lassen. Nur am Nachmittag, wenn er schläft, kann sie für ein, zwei Stunden kurz in die Stadt gehen – immer mit Blick auf die Uhrzeit. Im Korridor sind schlurfende Schritte zu hören. Paul Friedli ist aufgestanden, will sich aber nicht zeigen – und kehrt ins Zimmer zurück, wo er sich wieder ins Bett legen wird. Seit zehn Jahren leidet er an Demenz. «Die Krankheit verläuft langsam, er kommt mir Schritt für Schritt abhanden», sagt seine Frau. Zusammen einkaufen geht zum Beispiel nicht mehr. Bei der Morgentoilette muss sie ihm helfen, zweimal die Woche kommt die Spitex, um ihn zu duschen. An die WC-Türe hat sie den Zettel «Hände waschen» geklebt. «Paul vergisst alles», sagt seine Frau, «manchmal fragt er tausendmal das Gleiche.» Er war schon immer ein schweigsamer Mann. Doch jetzt seien Gespräche nicht mehr möglich. «So bin ich viel allein und kann mit niemandem reden.»

Was ihr hilft, die schwierige Situation zu bewältigen: Zweimal pro Woche wird Paul Friedli im Roten Faden betreut, einem Beratungs- und Entlastungsangebot für Angehörige von Menschen mit Demenz. «Diese Tage sind für mich eine grosse Entlastung», sagt Anna Friedli. «Wenn mein Mann dort weilt, kann ich unbesorgt meine Tochter in Zürich besuchen.» Obschon Paul am Abend jeweils todmüde heimkomme, gehe er sehr gerne dorthin. Diese Termine vergisst er jedenfalls nie, am Morgen ist er dann immer rechtzeitig parat. Doch für das Ehepaar Friedli, das trotz knappem Budget keinen Anspruch auf Ergänzungsleistungen hat, wären die monatlich 1'100 Franken (plus Rotkreuzfahrtdienst) kaum aufzubringen. Dank der Kostengutsprache der Stadt Luzern, die seit einem halben Jahr den zweiten Tag im Roten Faden bezahlt, ist die Finanzierung gesichert. «Ich bin sehr froh darum», sagt Anna Friedli, «denn er ist dort gut aufgehoben.» Sie selber versucht ihn zu Hause mit einfachen Spielen wie «Mensch ärgere dich nicht» geistig anzuregen. Oder sie spielt ihm einen grossen gelben Würfel zu, auf den sie Wörter wie Auto, Reisen oder Luzern geschrieben hat – und hofft, dass ihrem Ehemann dazu etwas einfällt. Doch er weiss dazu immer weniger zu sagen, wie Anna Friedli feststellen muss. Dennoch hat sie den Lebensmut nicht verloren, «ich versuche seine Krankheit zu akzeptieren».



**«Hie und da im Restaurant essen, damit mir die Decke nicht auf den Kopf fällt»
(soziale Vernetzung)**

Gespannt wartet Ida Keller unter der Tür auf den Besuch. Sie ist eine offene, neugierige Frau, 86 Jahre alt, kontaktfreudig, liebenswürdig und gewitzt. Die Lippen hat sie mit einem frechen Rot geschminkt. Sie bietet einen Kaffee an, auf dem Tisch steht ein Teller mit Gebäck. Ihren Unmut hält sie aber nicht zurück. «Der Fernseher funktioniert nicht», ärgert sie sich, noch bevor wir Platz genommen haben, «das Einzige, was mir die Welt in meine Wohnung bringt.» Denn die Zeitung zu lesen, vermag sie schon lange nicht mehr. Sie ist stark sehbehindert, ihre Sehkraft liegt unter 20 Prozent.

Frau Keller wohnt in einer kleinen Wohnung der Siedlung Rank, einem Wohnangebot mit Dienstleistungen von Viva Luzern. Sie kocht, wäscht und bügelt selber, zum Putzen kommt einmal die Woche die Spitex. Die Stadt Luzern hat ihr im Rahmen des Pilotprojekts «Gutschein für selbstbestimmtes Wohnen» Coupons im Wert von je 35 Franken zugesprochen, damit sie ein- oder zweimal im Monat auswärts in einem Restaurant essen kann – und so nicht vereinsamt. «Das ist grandios», sagt Ida Keller. «So kann ich hie und da im Restaurant essen, damit mir die Decke nicht auf den Kopf fällt.» Ihr bevorzugtes Lokal ist das «Bahnhöfli», wo sie von jungen, freundlichen Leuten bedient werde. Ohne Gutschein könnte sie sich das gar nicht leisten. Die ehemalige Krankenschwester, Mutter von drei Kindern, hat immer gearbeitet, aber in so kleinen Pensen, dass sie nie einer Pensionskasse beitreten konnte. Sie lebt von der AHV und kann Ergänzungsleistungen beanspruchen.

Obwohl Frau Keller stark sehbehindert ist, verlässt sie die Wohnung regelmässig. «Ich brauche den Kontakt zu anderen Menschen, damit es mir gut geht.» Sie habe ja den weissen Stock, den sie aus der Ecke holt und uns vorzeigt. Mit dem fühle sie sich sicher unterwegs. Kürzlich unternahm sie einen Tagesausflug nach Caslano bei Lugano. «Morgens nach acht Uhr fuhr ich in Luzern ab, abends um acht Uhr war ich wieder zu Hause», erzählt die 86-Jährige. Doch ohne SBB-GA, das sie sich zusammengespart hat, würde sie kaum ausser Haus gehen. «Tickets am Automaten kaufen oder Fahrpläne lesen ist mir nicht möglich», sagt sie. So kommt es, dass sie zuweilen an Orten landet, wo sie eigentlich gar nicht hinwollte. «Das macht aber nichts», sagt sie, «ich komme immer wieder zurück.»

Wenn sie zu Hause ist, sitzt sie oft vor dem Fernseher. Dank des Gutscheins der Stadt Luzern und mit Unterstützung der Pro Senectute konnte sie sich einen neuen, grossen Fernsehapparat kaufen. Mit Nachmittagsserien, Schlagern und Volksmusik kann sie allerdings nicht viel anfangen. Sie bevorzugt Reiseberichte, Tagesschau und Jazzmusik. «Die Gutscheine sind eine tolle Idee», sagt sie, «denn ich geniesse es sehr, in der eigenen Wohnung leben zu können.» Das TV-Gerät brachten wir am Schluss wieder zum Laufen – zum Vergnügen von Frau Keller.



**«Ich will trotz meiner Behinderung selbstständig leben und nicht ins Altersheim wechseln»
(Unterstützung im Haushalt)**

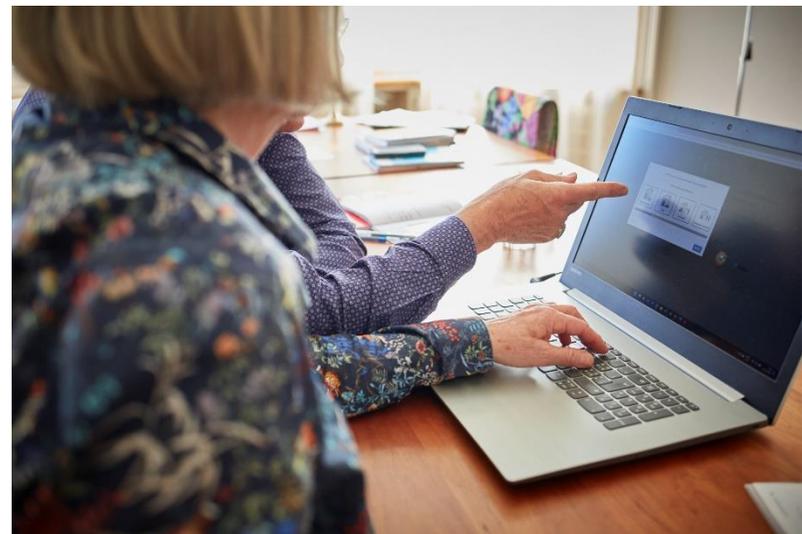
Nach dem Klingeln geht es ein paar Minuten, bis sich die Wohnungstür öffnet. Dann geht sie einen Spalt auf, dahinter steht Frau Aschwanden mit dem Rollator. Sie muss mit dem Gerät mühsam wenden, geht ein paar Schritte durch den Korridor voraus, dann können wir uns in der Stube begrüßen. Jeder Schritt braucht viel Kraft, die kurze Strecke hat sie ziemlich erschöpft. «Es ist ein Krampf», sagt die 66-jährige Ursula Aschwanden, «aber ich will unbedingt in meiner Wohnung bleiben.»

Vor gut 15 Jahren ist Frau Aschwanden an multipler Sklerose – kurz MS – erkrankt. Sie konnte noch einige Jahre in einem Teilpensum bei einer Versicherungsgesellschaft arbeiten, inzwischen lebte sie mit knappen Mitteln der AHV und der Rente; Ergänzungsleistungen kann sie knapp nicht beanspruchen. Sie lebt allein in der hellen Wohnung, doch der Alltag ist beschwerlich. «Ich weiss beim Aufstehen nicht, was heute kommt und wie ich den Tag überstehen werde», sagt sie. «Aber es wird immer schlimmer.» Kürzlich ist sie in der Dusche gestürzt und hatte grösste Mühe, wieder auf die Beine zu kommen. Sie vermag nicht mehr den Boden selber mit einem Putzlappen aufzunehmen. Zweimal die Woche kommt deshalb vormittags eine Haushaltshilfe, um für sie zu kochen, zu putzen, zu waschen oder einzukaufen.

Frau Aschwanden lässt sich in den Sessel fallen. Ausserhalb der Wohnung ist sie meistens mit dem Elektrorollstuhl und dem Taxi unterwegs. Das ist beschwerlich, sie bleibt am liebsten zu Hause. «Seit zwei Monaten war ich nicht mehr draussen.» Von Resignation ist aber wenig zu spüren, sie ist eine kämpferische Frau. «Ich will trotz zunehmender Behinderung unbedingt selbstständig leben und nicht ins Altersheim wechseln.»

Sie lässt sich nicht gerne etwas vorschreiben, von einem Beistand wollte sie nichts wissen. Sie sei stur, räumt Frau Aschwanden ein, «an mir kann man sich die Zähne ausbeissen».

Aber sie kommt zusehends an ihre Grenzen. «Ich bin zu langsam, um Zahlungen oder administrative Sachen korrekt und rechtzeitig zu erledigen.» Sie habe kognitive Probleme, sei manchmal nicht sicher, ob sie alles richtig begriffen habe. Nun kümmert sich der Treuhanddienst der Pro Senectute um die administrativen und finanziellen Angelegenheiten, etwa die Steuererklärung, die Rechnungen der Krankenkasse oder um die Korrespondenz mit den Sozialversicherungen. Die Kosten von monatlich 130 Franken könnte sie selber nicht bezahlen. Deshalb ist sie froh um den Gutschein der Stadt Luzern, die mit einer Kostengutsprache den Treuhanddienst finanziert. Multiple Sklerose ist eine unberechenbare Krankheit. Doch Frau Aschwanden lässt sich nicht unterkriegen. Bevor sie sich vom Sessel erheben kann, zieht sie das Knie an, um es zu entsperren, wie sie sagt, dann stemmt sie sich auf dem einen Bein hoch, nimmt den Rollator zur Hand und begleitet uns zur Wohnungstür.



3.4.4 Überlegungen zu Kosten und Nutzen der Gutscheine

Mehrere Studien, welche die Kosten der ambulanten und der stationären Pflege verglichen haben, belegen, dass die ambulante Pflege und Betreuung bei Fällen leichter bis mittlerer Pflegebedürftigkeit kostengünstiger ausfällt.⁶ Hingegen haben Pflegeheime Kostenvorteile bei hoher Pflegebedürftigkeit. Je nach Sicht der finanzierenden Akteure (Kanton, Gemeinde, Krankenversicherer, Patientinnen und Patienten) und der geregelten Finanzierungsregime bei den Ergänzungsleistungen und den Pflegerestkosten fallen die Kostenvergleiche unterschiedlich aus. In der 2017 publizierte Machbarkeitsstudie zu den Gutscheinen für selbstbestimmtes Wohnen in der Stadt Luzern wurde durch den Einsatz von Gutscheinen ein relativ geringes Einsparpotenzial für die Stadt Luzern ermittelt.⁷ Aufgrund der veränderten Kostenaufteilung durch die Aufgaben- und Finanzreform 2018 (AFR18) ist aber die Belastung durch die Ergänzungsleistungen und damit auch der potenzielle Nutzen der Gutscheine für die Stadt Luzern stark gestiegen.

Gemäss Angaben der Ausgleichskasse des Kantons Luzern beträgt die Differenz der Kosten für die Stadt Luzern bei einer zu Hause wohnhaften Person und einer im Heim wohnhaften Person durchschnittlich 1'750 Franken pro Monat.⁸ Es ergeben sich zudem indirekt Einsparungen in den anderen Gemeinden, weil alle Gemeinden im Kanton gemeinsam die Kosten tragen.

Nachfolgend wird versucht, Kosten und Nutzen der Gutscheine aufgrund der während des Pilotversuchs gewonnenen Erfahrungen gegenüberzustellen. Auf der Kostenseite gilt es, einerseits die 150'000 Franken für entrichtete Gutscheine zu berücksichtigen. Auf der anderen Seite gilt es, einen Teil der Aufwendungen der Anlaufstelle Alter in die Berechnung einzubeziehen, denn eine wichtige Tätigkeit der Anlaufstelle besteht in den Abklärungen im Zusammenhang mit der Vergabe von Gutscheinen. Die Aufwendungen für die Anlaufstelle Alter betragen aufgrund der bisherigen Erfahrungen pro Jahr insgesamt rund 250'000 Franken. Bei knapp einem Drittel der Beratungen durch die Anlaufstelle werden Gutscheine gesprochen, weshalb für die Kosten-Nutzen-Analyse ein Drittel dieser Kosten eingerechnet wird. Diesem Aufwand kann folgendes Einsparpotenzial entgegengesetzt werden: Angenommen, der Heimeintritt einer Person kann dank eines Gutscheins für selbstbestimmtes Wohnen um drei Monate verzögert werden und die Person bezieht zu Hause keine anderen von der Stadt mitfinanzierten Pflegeleistungen, ergeben sich Einsparnisse von 5'250 Franken (vgl. Darstellung D 3.8). Wenn diese Annahme auf 45 Personen zutrifft, die einen Gutschein erhalten haben, wären die Ausgaben und das Einsparpotenzial etwa deckungsgleich. Die 45 angenommenen Personen entsprechen knapp zwei Drittel aller Gutscheinbezügler/-innen im Jahr 2021 (71 Bezüger/-innen).

Im Zusammenhang mit diesen Schätzungen gilt es jedoch, die folgenden drei Punkte zu berücksichtigen:

-
- ⁶ Vgl. Sommer et al. 2007; Jaccard Ruedin et al. 2010; Wächter/Künzi 2011: Die Grenzen der Spitex aus ökonomischer Sicht. Cosandey, Jérôme (2015): Ambulante Pflege ist nicht immer günstiger als stationäre. Sinneswandel in der Alterspflege. Avenir Suisse.
 - ⁷ Balthasar, Andreas; Bieri, Oliver; Gebhardt, Martina; Ramsden, Alma (2017): Machbarkeitsstudie Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen. Grundlagen und konzeptionelle Überlegungen zuhanden der Sozialdirektion der Stadt Luzern. Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.
 - ⁸ Differenz pro Person ohne Anspruch auf EL zu Hause und mit Anspruch auf EL beim Heimeintritt: 1'810 Franken; Differenz pro Person mit Anspruch auf EL zu Hause und mit Anspruch auf EL beim Heimeintritt: 1'460 Franken. Der gewichtete Durchschnitt liegt bei 1'750 Franken.

- Erstens beziehen Personen, die weiterhin selbstbestimmt zu Hause wohnen können, häufig ambulante Pflegeleistungen. In der obigen Schätzung sind die Kosten für die ambulante Pflege jedoch nicht berücksichtigt.
- Zweitens lässt sich eine Wirkung der Gutscheine bei den älteren Menschen zwar qualitativ feststellen. Inwiefern der alleinige Bezug der Gutscheine einen Heimeintritt tatsächlich verzögert, ist jedoch nicht eindeutig belegbar.
- Drittens spielen neben finanziellen Aspekten auch nicht monetarisierbare Aspekte wie Gesundheitszustand, persönliche Ressourcen der pflegenden Angehörigen und emotionale Gründe eine massgebende Rolle bei der Entscheidung, ob ein Heimeintritt sinnvoll ist oder nicht.

D 3.8: Ausgaben und Einsparpotenzial durch die Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen

Ausgaben		Einsparpotenzial	
233'000.–		236'250.–	
1/3 der Personalkosten Anlaufstelle	73'000.–	Mehrkosten bei Heimeintritt 1'750.–/Monat	
1/3 der Miet-/Sachkosten Anlaufstelle	10'000.–	x 3 Monate	
Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen	150'000.–	x 45 Personen mit Gutscheinen	

Quelle: Darstellung Interface.

Legende: Alle Beträge in Schweizer Franken.

3.5 Fazit zu den Gutscheinen für selbstbestimmtes Wohnen aus Sicht der Evaluation

- *Niederschwelliger Zugang zu den Gutscheinen gegeben:* Der Versand des Fragebogens durch die Stadt Luzern an die ältere Luzerner Bevölkerung sowie die Zuweisungen durch Institutionen im Altersbereich ermöglichen einen niederschweligen Erstkontakt zu den Zielgruppen. Im Zeitraum 2018 bis 2021 wurden über 8'000 Personen angeschrieben. In den ersten beiden Betriebsjahren wurden die meisten Gutscheine im Rahmen von Beratungen gesprochen, bei denen der Erstkontakt durch den Fragebogen der Stadt Luzern entstanden ist. 2020 und 2021 sind hingegen die meisten Gutscheine auf Zuweisungen durch andere Akteure im Altersbereich zurückzuführen. Dennoch besteht insbesondere bei der Spitex und den Hausärzten/-innen noch Potenzial für weitere Zuweisungen.
- *Zielgruppen werden erreicht:* Die gesprochenen Gutscheine kamen sowohl EL-Bezüger/-innen, die zu Hause wohnen, als auch Personen, die knapp keine Ergänzungsleistungen erhalten, sowie pflegenden Angehörigen zugute. Die Mehrheit der Bezüger/-innen lebt in knappen finanziellen Verhältnissen. Die finanziellen Verhältnisse werden jedoch nicht in jedem Fall im Detail abgeklärt. Dies, weil – insbesondere bei kleineren Beträgen – die Unterstützung bei einem festgestellten Bedarf möglichst rasch und ohne grosse bürokratische Hürden erfolgen soll.
- *Gutspracheprozess der Gutscheine zweckmässig und effizient:* Die Gutscheine werden ausschliesslich im Rahmen eines Beratungsgesprächs mit den Mitarbeiterinnen der Anlaufstelle Alter gesprochen. Die Mitarbeiterinnen haben seit Projektstart durch die gesammelten Erfahrungen mehr Sicherheit bei der Vergabe der Gutscheine gewonnen und können dadurch den Bedarf sowie eine mögliche Wirksamkeit gut einschätzen. Die direkte und unbürokratische Vergabe der Gutscheine durch die Mitarbeiterinnen ist effizient und eine niederschwellige Möglichkeit, Hilfe und Unterstützung so schnell wie möglich zu gewähren – auch ohne die finanziellen Verhältnisse der Klienten/-innen immer im Detail zu prüfen. Dennoch nehmen durch die ansteigende Zahl der Gutscheine auch die administrativen Arbeiten (z.B. Rechnung stellen) zu. Zudem umfasst

ein Gutschein beziehungsweise ein Beratungsdossier oft mehrere Beratungssequenzen sowie Abklärungen mit anderen Institutionen.

- *Vielseitiger und flexibler Einsatz der Gutscheine gegeben:* Die thematische und inhaltliche Offenheit des Gutscheinsystems ermöglicht einen vielfältigen Einsatz von Unterstützungsmöglichkeiten. Die Offenheit erschwert jedoch die Deklaration des exakten Einsatzbereichs gegenüber den Zielgruppen und den Akteuren im Altersbereich. Dennoch können die Gutscheine vier zentralen Wirkungsbereichen (Steigerung Lebensqualität/soziale Vernetzung, Unterstützung bei der Haushaltsführung und Verbesserung der Infrastruktur in der Wohnung, Entlastung von Angehörigen sowie Gesundheitsförderung/Prävention) zugeordnet werden. Die Kommunikation dieser vier Wirkungsbereiche kann bei der Schärfung des Profils der Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen weiterhelfen. Die Gutscheine werden entweder für einmalige oder wiederkehrende Leistungen (z.B. Mahlzeitendienst) ausbezahlt. Letztere waren zwar konzeptionell nicht vorgesehen, werden jedoch zeitlich begrenzt und nach der abgelaufenen Zeit wird der Bedarf erneut in einem Beratungsgespräch überprüft.
- *Weniger finanzielle Mittel als vorgesehen eingesetzt:* Das über drei Jahre vorgesehene Budget von 450'000 Franken wurde mit einem Gesamtwert der Gutscheinzahlungen von 208'300 Franken nur knapp zur Hälfte ausgeschöpft. Gründe dafür sind, dass es in der Aufbauphase der Anlaufstelle Alter nicht das Ziel war, möglichst viele Gutscheine zu vergeben, und dass die Mitarbeiterinnen der Anlaufstelle Alter zuerst Erfahrungen für den zielgerichteten Einsatz der Gutscheine sammeln mussten. Ausserdem sind die Gutscheine – entsprechend dem ursprünglichen Konzept – subsidiär und kommen nur zum Zug, wenn keine andere Finanzierungslösung möglich ist. Zudem bewegen sich die Beträge im niedrigen Bereich.
- *Gutscheine werden bedarfs- und bedürfnisorientiert eingesetzt:* Die Verknüpfung der Vergabe von Gutscheinen für selbstbestimmtes Wohnen an Beratungsgespräche mit den Mitarbeiterinnen der Anlaufstelle Alter ermöglichen einen bedarfs- und bedürfnisorientierten Einsatz der Gutscheine. Die Wirkung ist bereits bei kleinen Beträgen sichtbar und entfaltet sich unmittelbar, wie die Fallporträts zeigen. Ausserdem kann auch lediglich das Angebot der städtischen Mittel dazu führen, dass Personen eine Unterstützungsleistung in Betracht ziehen, die sie zuvor abgelehnt hätten.
- *Gutscheine können einen Beitrag zur Verzögerung von Heimeintritten leisten:* Ein kausaler Zusammenhang zwischen den Gutscheinen und der Verzögerung von Heimeintritten lässt sich nicht eindeutig belegen. Dennoch ist insbesondere im Bereich der Entlastung von pflegenden Angehörigen eine hohe Wirksamkeit festzustellen: Angehörige können durch die von der Stadt finanziell unterstützten Entlastungsangebote ihre Partner/-innen länger zu Hause pflegen, wodurch ein Heimeintritt verzögert werden kann.
- *Vergabe der Gutscheine lohnt sich finanziell:* Die Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen der Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen zeigt, dass der Nutzen bereits bei wenigen Gutscheinbezügern/-innen den Kosten entspricht. In Anbetracht dessen, dass die Zahl der Gutscheinbezügern/-innen in Zukunft tendenziell noch zunimmt, die Kosten für die Anlaufstelle Alter hingegen gleich bleiben, ist davon auszugehen, dass sich die Vergabe der Gutscheine für die Stadt Luzern auch langfristig finanziell lohnt.

4. Einbezug der Akteure im Altersbereich

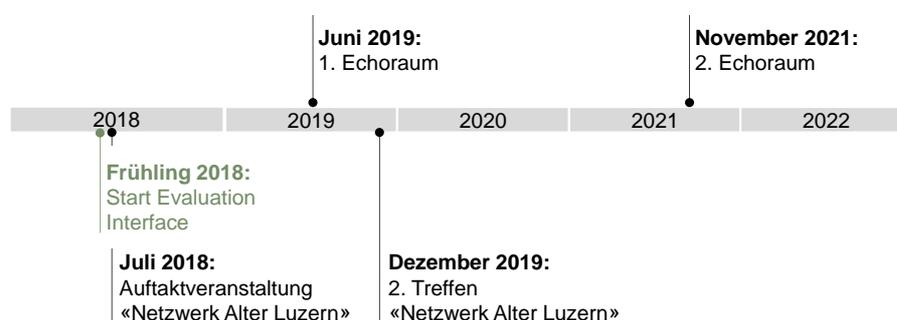
Die Rolle der Stadt Luzern im Altersbereich ist einerseits durch gesetzliche Bestimmungen vorgegeben (Gesundheitsgesetz, Pflege- und Betreuungsgesetz, Sozialhilfegesetz), andererseits ergibt sie sich aus dem AKV-Prinzip (Aufgabe, Kompetenz, Verantwortung). Sie übernimmt damit eine wichtige Führungs- und Steuerungsfunktion in der Alterspolitik. Es ist daher zentral, dass die Stadt Luzern vorhandenes Know-how sichert und ausbaut. Die Alterspolitik kann jedoch nicht von der Stadt allein definiert, sondern muss gemeinsam mit den wichtigsten Akteuren weiterentwickelt und vorangetrieben werden. Aus diesem Grund wurden alle wichtigen Akteure der Alterspolitik in verschiedenen Phasen des Pilotprojekts miteinbezogen. Den wichtigsten Pfeiler bildet dabei das im Rahmen des Projekts initiierte «Netzwerk Alter Luzern».

Das «Netzwerk Alter Luzern» fördert die Zusammenarbeit der Stadt Luzern mit den Mitgliedern des Netzwerks sowie dem Forum Luzern60plus. Dazu beigezogen werden auch Vertretungen der Verbände Curaviva Luzern, Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner (SBK), Interessengemeinschaft Private Heime und Verband der privaten Spitex-Organisationen (ASPS). Die Stadt Luzern übernimmt die Rolle als Leaderin und stellt die Vernetzung sicher. Ziel der gestärkten Vernetzung ist es, der Bevölkerung den Zugang zu Informationen und Dienstleistungen zu erleichtern, bestehende Unterstützungs- und Fördermittel besser auszuschöpfen, unnötige Doppelspurigkeiten zu vermeiden und bei unklaren Zuständigkeiten weiterzuvermitteln.

4.1 Umgesetzte Austauschaktivitäten

Die im Altersbereich tätigen Akteure wurden während der Evaluation regelmässig eingeladen, ihre Einschätzungen und Erfahrungen mit den Gutscheinen für selbstbestimmtes Wohnen sowie der Anlaufstelle Alter zu teilen. Dazu wurden bis heute zwei Treffen des «Netzwerks Alter Luzern» sowie zwei Echoräume durchgeführt. Darstellung D 4.1 ordnet die Anlässe zeitlich ein.

D 4.1: Durchgeführte Veranstaltungen mit Akteuren im Altersbereich



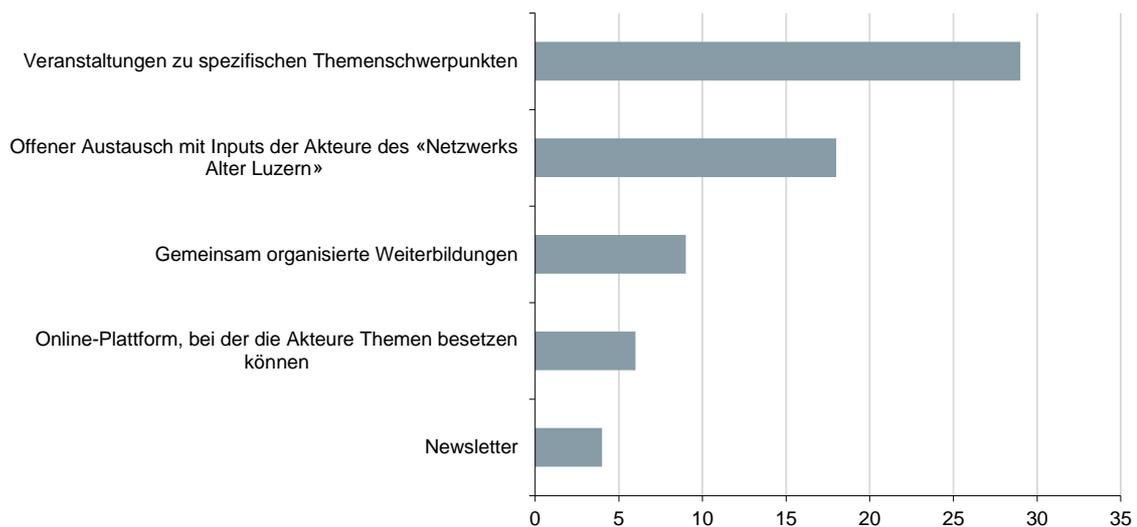
Quelle: Darstellung Interface.

4.1.1 «Netzwerk Alter Luzern»

Parallel zur Anlaufstelle Alter hat die Abteilung Alter und Gesundheit der städtischen Sozialdirektion das «Netzwerk Alter Luzern» initiiert. Dazu wurde im Juli 2018 eine Auftaktveranstaltung mit rund 40 teilnehmenden Personen durchgeführt. Das Ziel der Veran-

staltung war es, die im Bereich Alter tätigen Akteure besser kennenzulernen und untereinander zu vernetzen. Die einzelnen Institutionen konnten ihre Aktivitäten in einem Kurzreferat vorstellen sowie Flyer und Broschüren auflegen. Im Anschluss an die Veranstaltung wurden die Teilnehmenden zur Zufriedenheit mit der Veranstaltung und der Weiterentwicklung des Netzwerks via Online-Fragebogen befragt. Dabei hat sich gezeigt, dass die Teilnehmenden mit dem Austausch zufrieden waren und ihre Erwartungen an die Veranstaltung grösstenteils erfüllt worden sind. Betreffend die künftigen Intervalle für weitere Treffen im «Netzwerk Alter Luzern» haben sich zwei Drittel der Befragten für jährliche Netzwerktreffen ausgesprochen. Nur wenige Befragte können sich einen intensiveren Austausch (Treffen zweimal pro Jahr) vorstellen oder wünschen sich einen Austausch alle zwei Jahre. Die Teilnehmenden der Auftaktveranstaltung wurden auch gefragt, welche Formen des Austausches und der Vernetzung sie sich künftig vorstellen könnten (vgl. Darstellung D 4.2). Die meisten Befragten wünschen sich themenspezifische Veranstaltungen sowie Formen des offenen Austausches mit der Möglichkeit, eigene Inhalte beizusteuern. Gemeinsam organisierte Weiterbildungen, eine Online-Plattform oder ein Newsletter werden dagegen deutlich weniger häufig als mögliche Formen des Austausches und der Vernetzung favorisiert.

D 4.2: Formen des Austausches und der Vernetzung im «Netzwerk Alter Luzern»

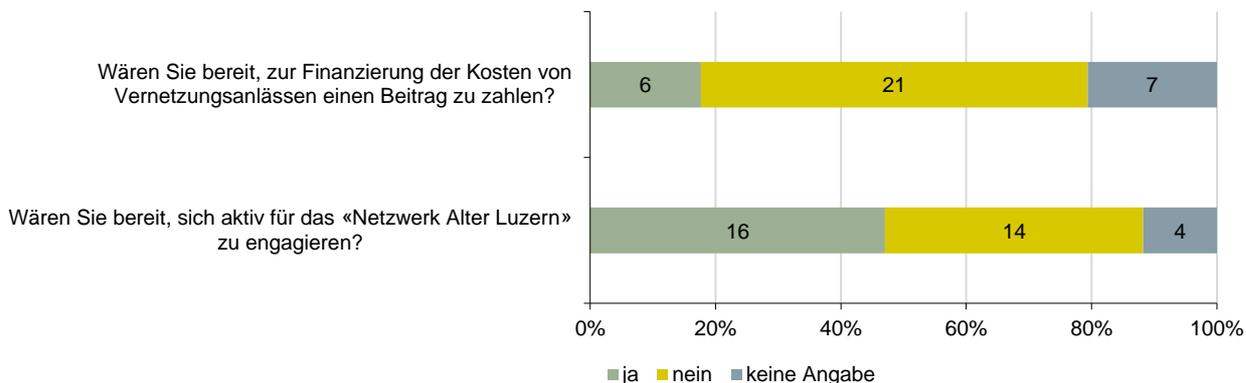


Quelle: Online-Befragung Teilnehmende Auftaktveranstaltung «Netzwerk Alter Luzern».

Legende: Mehrfachnennungen möglich, n = 33.

Bezüglich eines unterstützenden Engagements im «Netzwerk Alter Luzern» können sich sechs von 33 Befragten vorstellen, sich an der Finanzierung von Vernetzungsanlässen zu beteiligen, und 16 Befragte wären bereit, sich aktiv im «Netzwerk Alter Luzern» zu engagieren (vgl. Darstellung D 4.3).

D 4.3: Engagement im «Netzwerk Alter Luzern»



Quelle: Online-Befragung Teilnehmende Auftaktveranstaltung «Netzwerk Alter Luzern».

Legende: n = 34.

Die meisten Akteure im «Netzwerk Alter Luzern» pflegen aufgrund ihrer operativen Tätigkeiten einen regen Austausch. Die entsprechende Analyse zur Vernetzung der Akteure hat ergeben, dass sich die meisten Akteure im Altersbereich gut bis sehr gut kennen und auch über viele Kontakte verfügen. Der Einbezug im Netzwerk ist vor allem für Organisationen schwieriger, die für ihr Engagement keine Finanzierung durch die öffentliche Hand erhalten und ihre Aktivitäten weitgehend durch Freiwilligenarbeit und Spendengelder aufrechterhalten müssen.

D 4.4: Impressionen aus der ersten Netzwerkveranstaltung vom Juli 2018



Quelle: Aufnahmen Oliver Bieri.

Das zweite Netzwerktreffen Alter fand im Dezember 2019 statt. Sozialdirektor Martin Merki und Paolo Hendry, Leiter der Abteilung Alter und Gesundheit (AGES), konnten 39 Anwesende begrüßen. Der eingeladene Gastreferent Professor Dr. Jonathan Bennett (Leiter Institut Alter Berner Fachhochschule) hat zum Einstieg zur Thematik «soziale Teilhabe» im Alter referiert. Anschliessend haben vier Referentinnen und Referenten zur Thematik der sozialen Teilhabe von älteren Menschen in ihrer praktischen Arbeit gesprochen und sich dann in einer kleinen moderierten Podiumsdiskussion ausgetauscht. Danach hat Paolo Hendry weitere Projekte der Stadt Luzern vorgestellt, bei denen die soziale Integra-

tion im Alter eine wichtige Bedeutung hat. Zum Abschluss haben Martin Merki und Jonathan Bennett die Thesen aus dem Inputreferat reflektiert. Beim anschliessenden Apéro hatten die Teilnehmenden Gelegenheit, sich auszutauschen.

D 4.5: Impressionen aus der Netzwerkveranstaltung vom Dezember 2019



Quelle: Aufnahmen Paolo Hendry.

Die Verantwortlichen der Stadt Luzern sind – unter Vorbehalt des pandemiebedingten Unterbruchs – mit den bisherigen Entwicklungen im «Netzwerk Alter Luzern» zufrieden. Sie stellen aber fest, dass die Stadt Luzern als treibende Kraft des Netzwerks immer wieder in einer Doppelfunktion aktiv ist. Einmal als einladende und gastgebende Institution und ein anderes Mal als Verhandlungspartner oder Partei bei Tarifverhandlungen oder Fragen betreffend Kostenübernahmen.

Auf Basis der beiden bisher durchgeführten Netzwerkveranstaltungen lässt sich der jährliche minimale Aufwand für das «Netzwerk Alter Luzern» wie folgt beziffern:

- Für Organisation und Durchführung einer jährlichen Netzwerkveranstaltung sind rund fünf Arbeitstage zu budgetieren. Darunter fallen die Bewirtschaftung der Adressen im Netzwerk, die Vor- und Nachbereitung der Netzwerktreffen inklusive der Einladung und des elektronischen Versands einer kurzen Information nach dem Treffen sowie die Terminierung und Programmierung der Inhalte inklusive Organisation der Referentinnen und Referenten.
- Für Raummiete, externe Referent/-innen, Moderation, Apéro und Fotos müssen Kosten zwischen 3'000 und 6'500 Franken budgetiert werden. Diese Kosten können je nach Umsetzung stark variieren. Wenn zum Beispiel keine Raummiete berechnet werden muss und keine Honorare für die Unterstützung durch Externe anfallen, halbieren sich die geschätzten Kosten.

I Infobox: Keine Aktivitäten im «Netzwerk Alter Luzern» in den Jahren 2020 und 2021
 Im Herbst 2020 hat der Leiter der städtischen Abteilung Alter und Gesundheit (AGES) mit der Planung einer Netzwerkveranstaltung für das Frühjahr 2021 begonnen. Als Arbeitstitel für die Veranstaltung wurde «Integrierte Versorgung für ältere Menschen in der Stadt Luzern» festgelegt. Geplant war eine fachliche Diskussion mit verschiedenen Vertreterinnen und Vertretern von Akteuren im Bereich der Langzeitpflege. Diese Diskussion sollte auf der Grundlage von Fakten und Daten zur Zusammenarbeit derjenigen Akteure stattfinden, die sich für das Wohl der älteren Menschen in der Stadt Luzern einsetzen.

Unabhängig davon, ob das im Rahmen von Beratung, Information, Begleitung, der sozialen Teilhabe, dem Wohnen, der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen oder der Pflege und der medizinischen Versorgung geschieht. Die Sammlung dieser Grundlagen hätte über eine Online-Befragung erfolgen sollen. Damit könnten unterschiedliche Vorstellungen zur «integrierten Versorgung» sowie Hinweise zu Lücken im Angebot abgeholt werden. Ein Programm zur Veranstaltung wurde im Oktober 2020 ausgearbeitet. Da sich im Verlauf des Oktobers abgezeichnet hat, dass die Planung eines Netzwerkanlasses im Frühjahr 2021 als Präsenzveranstaltung mit erheblichen Unsicherheiten verbunden sein würde, wurde die Planung bis auf weiteres sistiert. Während der Covid-19-Pandemie haben sich die Akteure einige Male online informell ausgetauscht, was zur Vernetzung beigetragen hat.

4.1.2 Echoräume

Im Juni 2019 und November 2021 haben sich die Verantwortlichen der Stadt Luzern zusammen mit Interface Politikstudien und rund zehn Vertreterinnen und Vertretern der wichtigsten Akteure im Altersbereich zu einem Echoraum getroffen. Dabei wurden die Teilnehmenden über den Stand der Umsetzung informiert. Anschliessend wurden die Bekanntheit der Gutscheine und die Möglichkeiten für den Einsatz von Gutscheinen besprochen sowie die bisherigen Erfahrungen mit den Gutscheinen abgeholt. Aufgrund der umfangreichen Beteiligung in den beiden Echoräumen, der engagierten Diskussionen und der spontan erhaltenen Rückmeldungen gehen wir davon aus, dass die Vertreterinnen und Vertreter der Akteure im Altersbereich mit ihrem Einbezug zufrieden sind.

4.2 Fazit zum Einbezug der Akteure aus Sicht der Evaluation

- *Nutzen «Netzwerk Alter Luzern» auf informeller Ebene:* Die Analysen zum «Netzwerk Alter Luzern» sowie die Rückmeldungen der teilnehmenden Akteure zeigen, dass der Nutzen vor allem im informellen Charakter des Austausches gesehen wird. Eine jährliche Veranstaltung ist ausreichend, um das Netzwerk aufrechtzuerhalten. Vor allem für Beteiligte mit bisher geringerer Verankerung im Altersbereich ist es wichtig, als Teil des Netzwerks wahrgenommen zu werden.
- *Aufwand für die Aufrechterhaltung des Netzwerks ist überschaubar:* Der Aufwand für Organisation und Durchführung einer jährlichen Netzwerkveranstaltung beträgt fünf Arbeitstage. Je nach Inhalt und Umsetzung können weitere Kosten zwischen 3'000 und 6'500 Franken für Raummiete, externe Referenten/-innen, Moderation, Apéro und Fotos entstehen.
- *Verantwortlichkeiten des «Netzwerks Alter Luzern» ist unklar:* Bisher wurden alle Initiativen im «Netzwerk Alter Luzern» von der städtischen Abteilung Alter und Gesundheit (AGES) getragen. Damit das Netzwerk aufrechterhalten und weiterentwickelt werden kann, braucht es ein Führungsgremium sowie ein Budget für personelle und finanzielle Ressourcen.
- *Information und Austausch in Echoräumen zielführend:* Der Austausch zur Entwicklung und Umsetzung der Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen mit den wichtigsten Akteuren im Bereich Alter in sogenannten Echoräumen hat sich bewährt. Gerade weil sich die Konzeption bezüglich Kriterien und Einsatz der Gutscheine im Laufe der Pilotphase entwickelt hat, waren der Austausch und Einbezug wertvoll. Damit konnten Unklarheiten geklärt und Verunsicherungen ausgeräumt werden.

5. Zusammenfassung und Empfehlungen

Nachfolgend werden entlang des Wirkungsmodells die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst und die Evaluationsfragen beantwortet. Davon ausgehend werden am Schluss Empfehlungen zuhanden der Verantwortlichen der Stadt Luzern abgeleitet.

5.1 Umsetzung und Leistungen (Output)

Kennen die Akteure im Altersbereich die Anlaufstelle Alter und die Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen?

Zentral für den Zugang zu den Gutscheinen für selbstbestimmtes Wohnen sind die Aktivitäten der Anlaufstelle Alter, die im Januar 2018 den operativen Betrieb aufgenommen hat. Zur Bekanntmachung der Anlaufstelle sowie der Gutscheine wurden deshalb die relevanten Akteure gezielt informiert. Im Projektverlauf zeigt sich insbesondere in den zunehmenden Zuweisungen durch die Akteure, dass die Aktivitäten der Anlaufstelle an Bekanntheit gewonnen haben und dass sich die Anlaufstelle als kompetente Fachstelle für Altersfragen der Stadt Luzern etabliert hat. Neben der Information der Akteure wurden in mehreren Etappen ein Fragebogen und ein persönliches Informationsschreiben zur Tätigkeit der Anlaufstelle an Stadtluzernerinnen und -luzerner zwischen 75 und 93 Jahren versandt. Mit Hilfe des Fragebogens können die angeschriebenen Personen selbst eine Einschätzung machen, ob eine persönliche Beratung durch die Anlaufstelle hilfreich sein könnte oder nicht. Insgesamt wurden 8'215 Personen auf diese Weise kontaktiert. Insgesamt kann deshalb davon ausgegangen werden, dass die Akteure im Altersbereich die Anlaufstelle Alter kennen. Ebenso steht ausser Zweifel, dass die Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen vielerorts bekannt sind. Allerdings sehen wir diesbezüglich noch Verbesserungspotenzial.

Können die Zielgruppen der Gutscheine erreicht werden? Wie häufig können Gutscheine vergeben werden?

Der Versand des Fragebogens durch die Stadt Luzern an die ältere Luzerner Bevölkerung sowie die Zuweisungen durch Institutionen im Altersbereich ermöglichen einen niederschweligen Erstkontakt zu den Zielgruppen. Die Erfahrungen zeigen zudem, dass sich auch Personen, die kurzfristig keinen Bedarf an Unterstützung haben, sich zu einem späteren Zeitpunkt an das Schreiben erinnern und die Anlaufstelle kontaktieren. Bei gut 40 Prozent der Erstkontakte führten die Mitarbeiterinnen der Anlaufstelle Alter Beratungen durch. Total wurden 661 Beratungsdossiers eröffnet. In 191 Fällen (30%) ergab sich im Rahmen der Beratungen Bedarf an einem Gutschein für selbstbestimmtes Wohnen.

Die gesprochenen Gutscheine kamen zu 44 Prozent Personen mit Ergänzungsleistungen zur AHV, die zu Hause wohnen, und zu 35 Prozent Personen, die knapp keine Ergänzungsleistungen erhalten, zugute. 21 Prozent der Gutscheine wurden für Leistungen zur Entlastung von pflegenden Angehörigen gesprochen. Von den pflegenden Angehörigen erhält rund ein Drittel Ergänzungsleistungen. Bei der Finanzierung von Leistungen für pflegende Angehörige werden die Einkommensverhältnisse aber nicht immer abgeklärt, weil diese ohnehin nicht von der EL finanziert werden. Aufgrund dieser Zahlen kann der Schluss gezogen werden, dass die Zielgruppen der Gutscheine erreicht werden.

Ist der Prozess der Gutsprache von Gutscheinen zweckmässig und effizient organisiert?

Die Gutscheine werden ausschliesslich im Rahmen eines Beratungsgesprächs mit den Mitarbeiterinnen der Anlaufstelle Alter gesprochen. Eine Beratung dauert rund eine Stunde. In der Regel werden pro Fall eine bis zwei Beratungen durchgeführt. Diese finden entweder bei den Personen zu Hause (63%), in den Räumlichkeiten der Anlaufstelle Alter (26%) oder – insbesondere während der Covid-19-Pandemie – telefonisch (11%) statt.

Seit Projektstart haben die Mitarbeiterinnen durch die gesammelten Erfahrungen mehr Sicherheit bei der Vergabe der Gutscheine gewonnen und können dadurch den Bedarf sowie eine mögliche Wirksamkeit gut einschätzen. Wenn die Mitarbeiterinnen in den Beratungen Bedarf an einem Gutschein feststellen, können sie diesen direkt und unbürokratisch vergeben. Der Gutspracheprozess ist damit sehr effizient und eine niederschwellige Möglichkeit, Hilfe und Unterstützung so schnell wie möglich zu gewähren – auch ohne die finanziellen Verhältnisse der Klienten/-innen immer im Detail zu prüfen. Dennoch nehmen durch die ansteigende Zahl der Gutscheine auch die administrativen Arbeiten (z.B. Rechnung stellen) zu. Zudem umfasst ein Gutschein beziehungsweise ein Beratungsdossier oft mehrere Beratungssequenzen sowie Abklärungen mit anderen Institutionen. Es kann somit festgehalten werden, dass der Prozess der Gutsprache von Gutscheinen zweckmässig und effizient organisiert ist. Die gewonnenen Erfahrungen lassen es jedoch zu, nun klare Kriterien zur Vergabe der Gutscheine festzuhalten und zu kommunizieren.

Welche Leistungen werden mit Gutscheinen finanziert?

Der Einsatz der Gutscheine ist sehr vielseitig und erfolgte grundsätzlich gemäss Konzept. Einzig die wiederkehrenden Leistungen waren nicht vorgesehen, werden jedoch zeitlich begrenzt und nach der abgelaufenen Zeit wird der Bedarf erneut in einem Beratungsgespräch überprüft. Insgesamt wurden seit 2018 in 191 Fällen Gutscheinzahlungen im Gesamtwert von 208'300 Franken gesprochen. Das über drei Jahre maximale Budget von 450'000 Franken wurde damit knapp zur Hälfte ausgeschöpft. Die eher geringe Ausschöpfung lag insbesondere daran, dass in der Aufbauphase die Vergabe der Gutscheine eher zurückhaltend stattfand und die Mitarbeiterinnen der Anlaufstelle Alter zuerst Erfahrungen für den zielgerichteten Einsatz der Gutscheine sammeln mussten. Ausserdem werden die Gutscheine – entsprechend dem ursprünglichen Konzept – subsidiär eingesetzt. Dies bedeutet, dass sie nur zum Zug kommen, wenn keine andere Finanzierungslösung möglich ist. Die Beträge sind zudem im Allgemeinen eher klein. Knapp die Hälfte der Gutscheinzahlungen betragen weniger als 200 Franken.

Die Gutscheine werden entweder für einmalige Zuwendungen (z.B. Notrufsystem, Genossenschaftsbeitrag Zeitgut, Brille, Schuheinlagen) oder für mehrmalig wiederkehrende Leistungen (z.B. Fahrten eines Fahrdienstes, Mahlzeitendienst, Haushilfe) ausbezahlt.

5.2 Wirkungen bei den Zielgruppen (Outcome)

Welche Wirkungen haben die Gutscheine bei der Zielgruppe der älteren Menschen?

Die Verknüpfung der Vergabe von Gutscheinen für selbstbestimmtes Wohnen an Beratungsgespräche mit den Mitarbeiterinnen der Anlaufstelle Alter ermöglicht einen bedarfs- und bedürfnisorientierten Einsatz der Gutscheine. Die Wirkung ist bereits bei kleinen Beträgen sichtbar und entfaltet sich unmittelbar, wie die Fallporträts zeigen. Ausserdem kann auch das Angebot der städtischen Mittel dazu führen, dass Personen eine Unterstützungsleistung in Betracht ziehen, die sie zuvor abgelehnt hätten.

Inwiefern können die Gutscheine helfen, pflegende Angehörige zu entlasten?

Die Erfahrungen der Mitarbeiterinnen der Anlaufstelle machen deutlich, dass die Gutscheine einen wertvollen Beitrag zur Entlastung von pflegenden Angehörigen leisten. Angehörige können durch die Gutscheine zusätzliche Unterstützungsleistungen beispielsweise in Form von Haushilfe oder Entlastungsangeboten in Anspruch nehmen, die es ihnen ermöglichen, ihre Partner/-innen länger zu Hause zu pflegen.

5.3 Übergeordnete Wirkungen (Impact)

Kann mit den Gutscheinen ein Beitrag dazu geleistet werden, dass Heimeintritte mit niedrigen Pflegestufen verzögert oder verhindert werden? Welche Leistungen wirken schnell, wo braucht die Entfaltung von Wirkungen mehr Zeit?

Ein kausaler Zusammenhang zwischen der Vergabe von Gutscheinen und Verzögerungen von Heimeintritten (Impact) lässt sich nicht belegen. Hingegen lässt sich anhand von Beispielen aufzeigen, dass Gutscheine dazu beitragen können, Heimeintritte zu verzögern. Sie unterstützen in den vier Bereichen Steigerung Lebensqualität/soziale Vernetzung, Unterstützung bei der Haushaltsführung und Verbesserung der Infrastruktur in der Wohnung, Entlastung von Angehörigen sowie Gesundheitsförderung/Prävention unmittelbare Verbesserungen zugunsten älterer Menschen (Outcome). Auf diese Weise sind die Gutscheine zusammen mit anderen Massnahmen und vor allem dank der Leistungen von Angehörigen, Nachbarn/-innen, Freiwilligen und verschiedenen Organisationen in den Bereichen Betreuung und Pflege ein Instrument, das hilft, das selbstbestimmte Wohnen im Alter zu fördern. Welche Leistungen in diesem Zusammenhang schnell, welche weniger schnell wirken, lässt sich nicht generell sagen. Dies hängt jeweils von der individuellen Situation ab. Daher ist es wichtig, dass der Bedarf im Einzelfall von den Mitarbeiterinnen der Anlaufstelle differenziert abgeklärt wird.

5.4 Kontext

Welche Rolle spielt der Einbezug der Akteure im Altersbereich im Zusammenhang mit den Gutscheinen?

Die enge Zusammenarbeit der Anlaufstelle mit den Akteuren im Altersbereich ist zentral für die Vergabe der Gutscheine. Fast die Hälfte der Kontakte der Anlaufstelle entstand durch Zuweisungen von verschiedenen Akteuren. Ausserdem haben die Zuweisungen in den letzten beiden Jahren im Vergleich zum Projektstart deutlich zugenommen. Insbesondere Beratungen, in denen auch Gutscheine gesprochen wurden, sind vermehrt auf Zuweisungen von Akteuren wie der Pro Senectute des Kantons Luzern, dem Schweizerischen Roten Kreuz, Vicino Luzern oder Viva Luzern zurückzuführen.

Welche Ressourcen benötigt die Stadt Luzern für die Organisation des Netzwerks sowie die Vorbereitung und die Teilnahme an den Anlässen?

Der Aufwand für Organisation und Durchführung einer jährlichen Netzwerkveranstaltung beträgt rund fünf Arbeitstage. Je nach Inhalt und Umsetzung können weitere Kosten zwischen 3'000 und 6'500 Franken für Raummiete, externe Referenten/-innen, Moderation, Apéro und Fotos entstehen.

Wie erfolgt der konkrete Austausch im Netzwerk? Welche Themen werden im Netzwerk angegangen?

Bisher ist der Austausch mit den Akteuren auf zwei Ebenen erfolgt. Einerseits wurden mit einem kleineren Kreis von Akteuren, die in engem Austausch mit den Zielgruppen der Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen stehen, konzeptionelle Fragen sowie erste Er-

kenntnisse aus der Umsetzung in sogenannten Echoräumen besprochen. Andererseits haben zwei Netzwerkanlässe mit einem grösseren Kreis von Akteuren stattgefunden. Bei diesen Treffen stand der Austausch untereinander im Zentrum. Eines der beiden Treffen hatte mit Fokus auf die Thematik der sozialen Teilhabe im Alter eine inhaltliche Ausrichtung. Diese Art von thematischen Netzwerktreffen wird von den Akteuren auch in Zukunft gewünscht.

Wie schätzen die beteiligten Akteure den Nutzen des Netzwerks ein?

Die Abklärungen zum «Netzwerk Alter Luzern» sowie die Rückmeldungen der teilnehmenden Akteure zeigen, dass der Nutzen vor allem im informellen Charakter des Austausches gesehen wird. Aktuell erweist sich eine jährliche Veranstaltung als ausreichend, um das Netzwerk zwischen den Akteuren zu pflegen. Dies hängt auch damit zusammen, dass sich einzelne dieser Akteure in unterschiedlicher Zusammensetzung auch bei anderen Gelegenheiten immer wieder begegnen. Vor allem für Beteiligte mit bisher geringerer Verankerung im Altersbereich oder solchen, die neu in diesem Feld tätig sind, erleichtert das «Netzwerk Alter Luzern» den Zugang zu den anderen Akteuren, denn es trägt dazu bei, dass sie als Teil des Netzwerks wahrgenommen werden.

5.5 Empfehlungen

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich sowohl der Prozess der Zusprache der Gutscheine als auch die Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen im Alter der Stadt Luzern selbst bewährt haben. Wir schätzen, dass bereits die Vergabe von 60 Gutscheinen jährlich zu einem positiven Kosten-Nutzen-Verhältnis führt. Im Jahr 2021 wurden rund 70 Gutscheine zugesprochen.

Dieses insgesamt positive Gesamturteil bedeutet jedoch nicht, dass keine Verbesserungen möglich sind. Aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse lassen sich vier Empfehlungen ableiten:

I Empfehlung 1: Aktivitäten der Anlaufstelle beibehalten und weiter bekannt machen

Die Aktivitäten der Anlaufstelle Alter bilden die zentrale Grundlage für die zielgerichtete und effiziente Vergabe der Gutscheine. Der Versand der Fragebogen ist ein geeigneter Türöffner für den Kontakt durch die Anlaufstelle Alter. Dennoch ist dieses Potenzial begrenzt, weil jährlich nur wenige neue Jahrgänge angeschrieben werden können. Aus diesem Grund erachten wir es als wichtig, die Anlaufstelle und deren Leistungen bei den Akteuren im Altersbereich weiter bekannt zu machen, sodass diese gezielt Personen mit Bedarf zuweisen können. Insbesondere Hausärztinnen und Hausärzte sowie Spitex-Organisationen sollten verstärkt auf die Aktivitäten der Anlaufstelle und die Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen aufmerksam gemacht werden. Die Gutscheine jedoch umzubenennen, weil der Begriff «Gutscheine» missverständlich sein kann, halten wir nicht für zielführend. Der Name hat sich bereits so gut etabliert, dass eine Umbenennung viel teure Kommunikationsarbeit notwendig machen würde.

I Empfehlung 2: Gutscheine unter Anpassung der finanziellen Mittel weiterführen

Die Gutscheine können zusammen mit den Beratungen der Anlaufstelle einen Beitrag zum selbstbestimmten Wohnen leisten. Deshalb empfehlen wir den Verantwortlichen der Stadt Luzern, die Vergabe von Gutscheinen für selbstbestimmtes Wohnen nach Ablauf der Pilotphase weiterzuführen. Der Einsatz der benötigten Mittel ist vor dem Hintergrund der möglichen Wirkungen verhältnismässig. Das Budget für die Vergabe der Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen ist jedoch entsprechend den Erfahrungen zum Bedarf anzupassen. Wir erachten einen Etat von 150'000 Franken pro Jahr als zweckmässig.

I Empfehlung 3: Kriterien zur Vergabe der Gutscheine kommunizieren

Damit die Gutscheine wirkungsorientiert vergeben werden können, ist es richtig, dass diese von der Anlaufstelle Alter, basierend auf Hausbesuchen und der fachlichen Einschätzung durch die Mitarbeiterinnen der Anlaufstelle Alter, gesprochen werden. Die eingespielten Prozesse sind daher weiterzuführen. Wichtig ist auch, dass die Gutscheine weiterhin flexibel und vielseitig eingesetzt werden können. Die Übernahme von wiederkehrenden Leistungen soll – kombiniert mit periodischer Prüfung – weiterhin möglich sein. In Zusammenhang mit der weiteren Entwicklung der Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen empfehlen wir, klarere Kriterien für die Vergabe der Gutscheine zu definieren und zu kommunizieren. Dies sollte aufgrund der während der Pilotphase gewonnenen Erfahrungen möglich sein. Beispielsweise könnten die vier Wirkungsbereiche Steigerung Lebensqualität/soziale Vernetzung, Unterstützung bei der Haushaltsführung und Verbesserung der Infrastruktur in der Wohnung, Entlastung von Angehörigen sowie Gesundheitsförderung/Prävention festgehalten und konkretisiert werden. Mit klareren Kriterien könnten falsche Erwartungen minimiert und das Potenzial von Zuweisungen durch andere Akteure besser ausgeschöpft werden. Zusätzlich schlagen wir vor, ein vereinfachtes Vergabeverfahren zu prüfen, bei dem Akteure kleinere Beiträge selber als Gutscheine (z.B. bis 200 Franken) vergeben könnten beziehungsweise ein Budget für Gutscheine erhalten.

I Empfehlung 4: Führende Rolle bei Aktivitäten im «Netzwerk Alter Luzern» übernehmen
Wir empfehlen, die Aktivitäten im «Netzwerk Alter Luzern» weiterzuführen und zu intensivieren. Die Abteilung Alter und Gesundheit der Stadt Luzern kennt durch ihre Tätigkeit die Bedürfnisse der älteren Menschen sowie diejenigen der Akteure im Altersbereich. Dadurch ist sie legitimiert und es ist zielführend, dass sie das «Netzwerk Alter Luzern» leitet und weiterentwickelt.

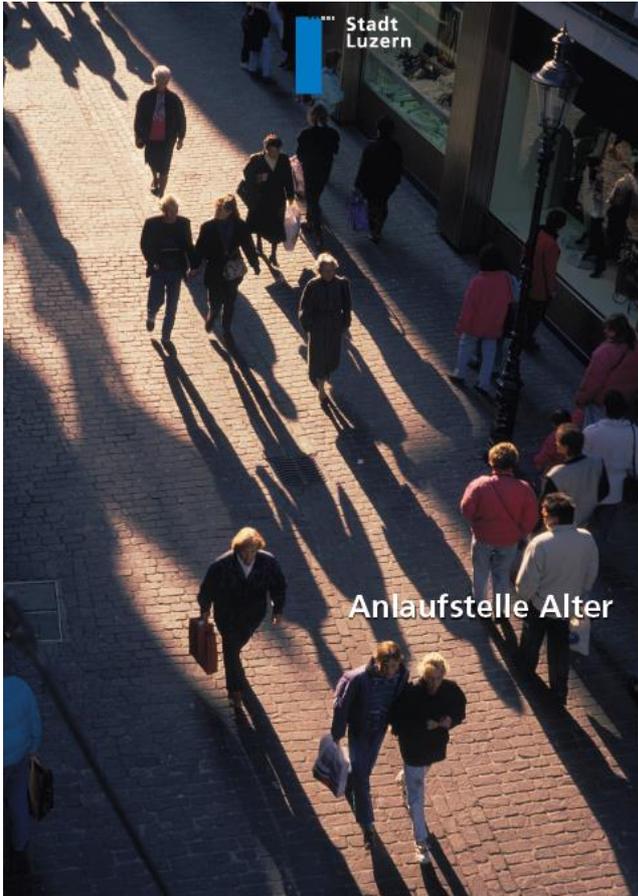
I Empfehlung 5: Gute Dokumentation als Grundlage für die Weiterentwicklung

Im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Gutscheine empfehlen wir, die Beratungsleistungen inklusive Vergabe der Gutscheine weiterhin statistisch zu erfassen und regelmässig auszuwerten. Diese Daten helfen bei der Kommunikation zu den Gutscheinen. Es ist davon auszugehen, dass sich verschiedene Städte und Gemeinden für das Projekt und die gewonnenen Erkenntnisse interessieren.

Anhang

A 1 Informationsmaterial

DA 1: Flyer Anlaufstelle Alter



Unabhängig und selbstbestimmt im Alter

Vielen älteren Menschen ist es wichtig, möglichst lange in ihrer gewohnten Umgebung leben zu können. Die Stadt Luzern engagiert sich deshalb besonders im Bereich des selbstbestimmten Wohnens.

Die Anlaufstelle Alter hat die Aufgabe, die Luzernerinnen und Luzerner zum Thema Alter zu beraten und zu unterstützen. Beratungsthemen sind beispielsweise Gesundheit, Wohlbefinden und Finanzen.

Wir sind Fachpersonen aus dem Pflege- und Sozialbereich und beraten Sie gerne bei Ihnen zu Hause in Ihrer gewohnten Umgebung, in den Büros der Anlaufstelle Alter, am Telefon oder per E-Mail. Sie erreichen uns wie folgt:

-  Dienstag bis Donnerstag zwischen 09.00 und 11.00 Uhr in unseren Räumlichkeiten an der Winkelriedstrasse 14. Weitere Termine nach telefonischer Vereinbarung.
-  Montag bis Donnerstag von 08.30 bis 12.00 Uhr und von 13.30 bis 17.00 Uhr unter der Telefonnummer 041 208 77 77. Falls wir unterwegs sind, sprechen Sie bitte auf den Beantworter.
-  Ihre E-Mail an die anlaufstelle.alter@stadtluzern.ch beantworten wir innert zwei Arbeitstagen.
-  Ihren Brief können Sie an diese Postadresse schicken: Stadt Luzern, Anlaufstelle Alter, Winkelriedstrasse 14, 6002 Luzern
-  Weitere Informationen zu unseren Angeboten finden Sie auf unserer Webseite www.anlaufstelle-alter.stadtluzern.ch.

Bild: Georg Andenliu

Quelle: Stadt Luzern, Alter und Gesundheit.

DA 2: Fragebogen Anlaufstelle Alter

Name _____

Vorname _____

Geburtsdatum _____

Strasse _____

PLZ / Ort _____

Telefonnummer _____

Datum _____

Kontakt:

Anlaufstelle Alter
Winkelriedstrasse 14
6002 Luzern

041 208 77 77
anlaufstelle.alter@stadtluzern.ch

Version 01/2022

Sie möchten so lange wie möglich unabhängig und selbstbestimmt leben?

Die Anlaufstelle Alter der Stadt Luzern möchte Sie bei der Förderung oder dem Erhalt der Selbstständigkeit unterstützen. Wir bieten Ihnen dazu unabhängige kostenlose Beratungen mit allgemeinen Informationen bei Ihnen zu Hause oder in der Anlaufstelle Alter an.

Die Fragen auf der Rückseite helfen dabei, Ihre Bedürfnisse zu erkennen, um Sie individuell zu beraten und zu informieren. Selbstverständlich werden Ihre Daten vertraulich behandelt.

Nehmen Sie mit uns Kontakt auf oder senden Sie diesen Fragebogen mit dem beigelegten Couvert an uns zurück.

Fragebogen

Bitte jeweils nur eine Antwort pro Frage ankreuzen.

1. Wie interessiert sind Sie am öffentlichen Geschehen in Ihrem Quartier oder in der Stadt Luzern?

sehr mässig teils/teils wenig

2. Haben Sie so viele Kontakte zu anderen Menschen, wie Sie wünschen?

ja meistens eher nicht nein

3. Wie empfinden Sie Ihren Gesundheitszustand im Allgemeinen?

gut zufriedenstellend weniger gut schlecht

4. Wie würden Sie Ihre allgemeine körperliche Belastbarkeit beschreiben?

gut zufriedenstellend weniger gut schlecht

5. Wie beurteilen Sie Ihre Stimmung im Allgemeinen?

gut zufriedenstellend weniger gut schlecht

6. Wie schätzen Sie Ihr Gedächtnis Ihrem Alter entsprechend ein?

gut zufriedenstellend weniger gut schlecht

7. Wie beurteilen Sie Ihre Wohnsituation?

gut zufriedenstellend weniger gut schlecht

8. Wie stufen Sie Ihre finanzielle Situation ein?

komme gut zurecht komme zurecht muss mich einschränken muss mich stark einschränken

Falls Sie uns den ausgefüllten Fragebogen zuschicken möchten, geben Sie auf der Rückseite Ihre Adresse an.

Quelle: Stadt Luzern, Alter und Gesundheit.

A 2 Medienberichte

Im Zusammenhang mit der Medienorientierung «Zwei Jahre Anlaufstelle Alter Luzern und Zwischenbericht zum Gutscheiprojekt» vom 16. Januar 2020 sind in der «Luzerner Zeitung» und im «Anzeiger Luzern» zwei Artikel publiziert worden. Zudem hat das «Regionaljournal Zentralschweiz» von Radio SRF einen Beitrag dazu ausgestrahlt.

DA 3: «Luzerner Zeitung», Freitag 17. Januar 2020

Anlaufstelle Alter zieht positive Zwischenbilanz

48 Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen wurden gesprochen.

Marlene Hunkeler* leidet an Parkinson. Die 83-Jährige lebt noch daheim, führt den Haushalt mehrheitlich selbstständig. Doch finanziell muss sie sich einschränken, die AHV und eine bescheidene Rente reichen nicht für grössere Auslagen. Anspruch auf Ergänzungsleistungen hat Marlene Hunkeler nicht.

Um trotz ihrer Krankheit möglichst lang selbstständig zu bleiben, besucht sie eine Tanztherapie für Parkinsonpatienten. Diese kann sie sich leisten, weil die Stadt Luzern die 280 Franken für die Therapie übernimmt – im Rahmen der «Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen». Diese werden seit Herbst 2018 in einem auf vier Jahre angelegten Pilotprojekt angeboten. Ausgestellt werden sie von der Anlaufstelle Alter, der Beratungs- und Triagestelle für ältere Menschen, welche die Stadt seit zwei Jahren führt. Nun zieht sie Zwischenbilanz.

Heimeintritt möglichst lange hinauszögern

Ziel sowohl der Anlaufstelle Alter wie auch der Gutscheine ist, einen unerwünschten Heimeintritt möglichst lange hinauszögern. Während Organisationen wie die Spitex oft erst eingeschaltet werden, wenn etwas passiert ist, geht die Anlaufstelle aktiv auf die betagte Stadtbevölkerung zu. «Dadurch können wir präventiv unterstützen und eingreifen, solange die Personen noch selbstständig sind», sagt Eveline Schrag, Leiterin der Anlaufstelle Alter. Das können klei-

ne Massnahmen sein, wie die Installation einer Absitzhilfe beim WC – und zwar bevor es zum Sturz kommt. Seit Beginn des Pilotprojekts wurden 48 Gutscheine in Form von Kostengutschriften verteilt, total 43100 Franken. Zu Verfügung stünden 150000 Franken pro Jahr. Es sei davon auszugehen, dass die Anzahl Gutscheine noch steige, sagt Paolo Hendry, Leiter Abteilung Alter und Gesundheit. «Zunächst ging es darum, die Gutscheine bekanntzumachen und potenzielle Klienten anzuschreiben. Das verlief gestaffelt, weil die Beratungen Zeit brauchen.» Je etablierter die Anlaufstelle Alter werde, umso mehr Kunden werden sie beanspruchen.

Um das Angebot noch niederschwelliger zu gestalten, wird die Anlaufstelle im Herbst in die Räume des ehemaligen Kudi Müller Sport an der Winkelriedstrasse 14 einziehen. Vermehrt soll laut Hendry auch die Entlastung von pflegenden und betreuenden Angehörigen in den Fokus rücken.

«Geringe Beiträge mit grosser Wirkung»

Die gesprochenen Beträge bewegen sich zwischen 50 und 4700 Franken. Fast die Hälfte liegt unter 500 Franken. «Am richtigen Ort eingesetzt können auch geringe Beträge eine grosse Wirkung haben», sagt Sozialdirektor Martin Merki (FDP). Der Vorteil der Gutscheine sei, dass sie individuell, unbürokratisch und schnell eingesetzt werden können. Begleitet wird das

Pilotprojekt von Interface Politikstudien Luzern. Deren Zwischenbilanz fällt positiv aus: Das Gutscheinkonzept sei geeignet, um einen Beitrag für selbstbestimmtes Wohnen zu leisten.

Gemäss den Erhebungen wurden total 326 Beratungen durchgeführt, was zeigt, dass die Anlaufstelle Alter auch unabhängig von den Gutscheinen wichtige Arbeit leistet. In den Beratungen werden etwa Leistungen anderer Anbieter vermittelt und Finanzierungsmöglichkeiten aufgezeigt. «Wir haben einen direkten Kontakt zur älteren Bevölkerung und können viel besser spüren, was deren Bedürfnisse sind», so Merki. Seit der Auslagerung der städtischen Heime sei dieser Kontakt ein wenig verloren gegangen.

Hilfe im Haushalt und bei der Administration

Die Gutscheinbezügler leben mehrheitlich in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen. Mehr als die Hälfte hat keinen Anspruch auf Ergänzungsleistungen – teils ist das Einkommen nur knapp über der erforderlichen Grenze. Viele haben eine eingeschränkte Mobilität, manche brauchen Hilfe bei administrativen Tätigkeiten oder im Haushalt. Die Beträge werden denn auch oft für Unterstützung im Haushalt, Verbesserung der Wohninfrastruktur sowie zur sozialen Vernetzung eingesetzt. «Oft geht es um Lebensqualität, damit sich die Personen in den eigenen vier Wänden und in ihrer Lebenssituation wohlfühlen», sagt Eveline Schrag. In den nächsten zwei Jahren werden weitere Erfahrungen gesammelt. Ende 2021 soll das Parlament entscheiden, ob die Gutscheine definitiv eingeführt werden.

Beatrice Vogel

Hinweis

*Name geändert.

Quelle: www.luzernerzeitung.ch, Zugriff 17.1.2020.

DA 4: «Anzeiger Luzern», Dienstag 21. Januar 2020

Zwischenbericht Gutscheinprojekt und Anlaufstelle Alter Stadt Luzern

«Es geht nicht um die Menge»

Die Stadt Luzern zeigt sich zwei Jahre nach Lancierung der Gutscheine für Seniorinnen und Senioren zufrieden. Seither wurden jedoch lediglich 48 Unterstützungen gesprochen.

Schnell, unbürokratisch, individuell soll das Prozedere mit den Gutscheinen für Seniorinnen und Senioren sein. Mit den Gutscheinen der Stadt Luzern soll ein unerwünschter Altersheimtritt vermieden oder zumindest verzögert werden können. Sozialdirektor Martin Merki betonte an der Pressekonferenz vom Donnerstag, dass in der Stadt Luzern viele Leute leben, die mit sehr wenig Geld auskommen müssen. «Etwa ein Fünftel der über 65-Jährigen, die noch zu Hause wohnen, beziehen Ergänzungsleistungen», so Merki. Die finanziellen Einschränkungen würden sich oft auf die sozialen Kontakte auswirken, da die Leute mehr Zeit zu Hause verbringen würden. Hier setzt die Anlaufstelle an. Mit den Gutscheinen werden nicht nur Unterstützung im Haushalt finanziert, sondern auch eine Teilnahme am sozialen Leben ermöglicht.

Zugesprochen werden die Gutscheine für Leistungen, die durch die Ergänzungsleistung nicht abgedeckt sind, für Leute, die knapp keine Ergänzungsleistungen erhalten oder für pflegende Angehörige.

«Früher dauerte es zu lange»

Nach zwei Jahren in der Pilotphase dürfen die Verantwortlichen eine erfreuliche Zwischenbilanz ziehen. Tiefe Beiträge konnten sehr schnell ausgezahlt werden, auch bei grösseren Unterstützungen konnte bisher auf langwierige Bearbeitungsprozesse verzichtet werden. Ziel der Anlaufstelle ist, selbstbestimmtes Wohnen im Alter zu fördern. Mit den Gutscheinen will die Anlaufstelle schnell eingreifen können, bevor die aktuelle Situation der Betroffenen zu verfahren ist und ein Heimtritt die einzige Lösung ist. «Wird schnell mit der richtigen Massnahme gehandelt, reicht oft schon ein kleiner Betrag», erklärt Paolo Hendry, Leiter Alter und Gesundheit bei der Stadt. «Früher dauerte es zu lange, bis wir mit diesen Personen in Kontakt gekommen sind.»

Die Beratungsstelle orientiert sich nicht an einem Leistungskatalog, dementspre-



Stadtrat Martin Merki (Mitte), Paolo Hendry, Leiter Alter und Gesundheit (l.), und Oliver Bieri, Interface.

Bild: Marcel Habegger

chend unterschiedlich waren die Gutscheine. Eine Frau mit Jahrgang 1936 konnte beispielsweise dank der Unterstützung in der Höhe von 280 Franken eine Tanztherapie für an Parkinson erkrankte Personen besuchen. Einer anderen Person wurde befristet der Treuhändendienst der Pro Senectute finanziert. Oder einem demenzerkrankten Mann mit Jahrgang 1932 wird bis im Juni dieses Jahres ein zusätzlicher Tag bei der Stiftung roter Faden finanziert, damit seine Frau, die ihn normalerweise betreut, zusätzlich entlastet werden kann.

Kosten deutlich unterschritten

Von den budgetierten 150 000 Franken, die der Anlaufstelle in der ersten Pilotphase hätte zur Verfügung gestanden, wurden lediglich 43 100 Franken gesprochen. Bei 608 Kontaktaufnahmen von Seniorinnen

und Senioren ergaben sich 326 Beratungsgespräche, es wurden jedoch lediglich 48 Gutscheine gesprochen. «Bei zahlreichen Gesprächen hat sich herausgestellt, dass nicht finanzielle Engpässe das eigentliche Problem sind. Wir konnten die Personen oft an andere Institutionen verweisen», erklärt Evelyn Schrag, Leiterin der Anlaufstelle.

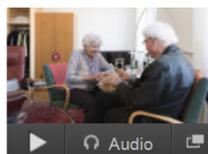
Die meisten Beiträge wurden für Unterstützungen im Haushalt bezahlt. Dies beinhaltet Dinge wie eine Putzhilfe, einen Mahlzeitendienst oder Unterstützung bei administrativen Arbeiten, jedoch keine pflegerischen Tätigkeiten. Ebenfalls in 18 Fällen wurde Geld gesprochen, um beispielsweise einen Fahrdienst zu organisieren oder eine Freizeitaktivität zu ermöglichen. In 12 der 48 Fälle konnte den Betroffenen bereits mit einem Betrag bis 200 Franken geholfen werden.

Dass das Projekt mit vier im ersten und 44 Gutscheinen im zweiten Jahr sanft gestartet ist, kommt für Sozialdirektor Martin Merki nicht ungelegen: «So hatten wir Zeit zu starten und wurden nicht von Beginn weg überrannt. Es geht auch nicht um die Menge, es geht um die Erfahrungen, die wir in diesem Pilotprojekt machen können.» Zudem betont Merki auch, dass in zahlreichen Beratungsgesprächen auch ohne Geld bereits geholfen werden konnte. Inzwischen ist auch die Stadt Bern auf das Luzerner Pionierprojekt aufmerksam geworden und hat auf Basis des Luzerner Modells ein ähnliches Projekt lanciert. Der Pilotversuch wird in Luzern noch bis Ende 2022 andauern, dann wird das Parlament über eine definitive Einführung entscheiden müssen.

Marcel Habegger

Quelle: <https://issuu.com/anzeiger-luzern>, Zugriff 22.1.2020.

DA 5: «Regionaljournal Zentralschweiz», ausgestrahlte Sendungen



Luzerner Gutscheinsystem für Betagte läuft gut

16.01.2020 12:03

Seit zwei Jahren führt die Stadt Luzern die Anlaufstelle Alter. Diese leistet seit Herbst 2018 Unterstützungshilfen für ältere Menschen, damit diese weiterhin selbstständig in der gewohnten Umgebung wohnen können und nicht in eine stationäre Einrichtung eintreten müssen.

Download

Quelle: <https://www.srf.ch/sendungen/regionaljournal-zentralschweiz>, Zugriff 27.1.2020